



KOMMUNAL EIENDOMSFORVALTNING

EN VEILEDER/VERKTØYKASSE
FOR FOLKEVALGTE OG ADMINISTRASJON
I ETABLERING, DRIET OG UTVIKLING AV
KOMMUNALE EIENDOMSFORETAK

Hva må til for å lykkes med kommunale eiendomsforetak?



Utarbeidet av de etablerte kommunale eiendomsforetakene i Norge med råd fra eksterne fagmiljøer og med midler fra Statens Bygningstekniske etat ved KoBE (Kompetanse for Bedre Eiendomsforvaltning).



KOMMUNAL EIENDOMSFORVALTNING

EN VEILEDER/VERKTØYKASSE
FOR FOLKEVALGTE OG ADMINISTRASJON
I ETABLERING, DRIET OG UTVIKLING AV
KOMMUNALE EIENDOMSFORETAK

Hva må til for å lykkes med kommunale eiendomsforetak?





FORORD I

Dette temaheftet har som ambisjon å beskrive hva som skal til for at man skal lykkes med kommunale eiendomsforetak. Å lykkes er å nå de målsettinger/formål som kommunestyret har nedfelt i foretakets vedtekter.

I løpet av 2010 har alle de kommunale eiendomsforetakene¹ i Norge gått inn i et felles prosjekt for å komme nærmere svaret på hvordan norske kommunestyre og foretakene selv kan lykkes med foretakene. Å organisere seg fram til suksess er ikke løsningen alene. Prosjektet gjennomgår derfor en rekke verktøy/innsatsfaktorer som må og bør tilføres foretaket for at foretaket skal kunne utøve den ønskede forvaltningen og utviklingen av kommunens eiendommer. Temaheftet kan derfor betraktes som en verktøykasse.

Gjennom prosjektet har vi identifisert mange av de innsatsfaktorene/verktøyene som må til, og vi har fått gode råd hos hverandre. Sammen bestemte vi oss for å lage dette temaheftet både for de kommuner og fylkeskommuner som har, og ikke har, organisert eiendomsforvaltningen i egne foretak. Dette fordi vi vet at alle kommuner er på let etter metoder og verktøy i sin eiendomsforvaltning.

Vi retter en takk til ordfører Tore Opdahl Hansen i Drammen og ordfører Hans Marius Johnsen i Sørums kommuner for deres kommentarer til temaheftet. Drammen og Sørums kommuner har begge lyktes bra med sine eiendomsforetak. Vi retter også

Når kommunestyre vedtar å opprette et kommunalt eiendomsforetak, knyttes det mange forventninger til hva dette skal føre til. Organiseringen skal føre til bedre vedlikehold av den kommunale eiendomsmassen. Eiendomsverdiene skal bevares eller økes. Brukerne av byggene skal bli fornøyde. I tillegg skal alle kostnadene med å forvalte og drifte eiendommene reduseres.

Det blir ikke alltid slik. Hvorfor ikke?

en takk til rådmann Even Ediasen i Gildeskål kommune og til professor Svein Bjørberg ved NTNU. Disse har lest og kommentert heftet.

Temaheftet forøvrig består både av beskrivelser som foretakene har nedfelt sammen, og av korte utredninger

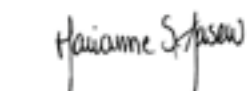
som vi har fått utarbeidet av Ernst & Young, KPMG og KS Bedrift. Takk til de sistnevnte aktørene for bidrag til temaheftet! Vi takker også KS Advokatene for en gjennomlesing av heftet.

Uten økonomisk støtte fra Statens bygningstekniske etat via KoBE-prosjektet i tillegg til en stor egeninnsats og økonomisk støtte fra de kommunale eiendomsforetakene selv, hadde vi ikke lyktes med å få utarbeidet dette temaheftet. Takk til KoBE og til oss selv!

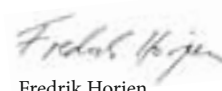
Vi håper at vi hermed har gitt et nyttig bidrag til alle kommuner og fylkeskommuner som har, eller vurderer å opprette, eiendomsforetak. Temaheftet omfatter en rekke forhold som er nyttige å ta med i vurderinger når en skal drøfte kommunal eiendomsforvaltning, uansett om en velger å organisere denne virksomheten som en egen avdeling i rådmannens organisasjon, som et AS eller som et KF e.a..

Januar 2011

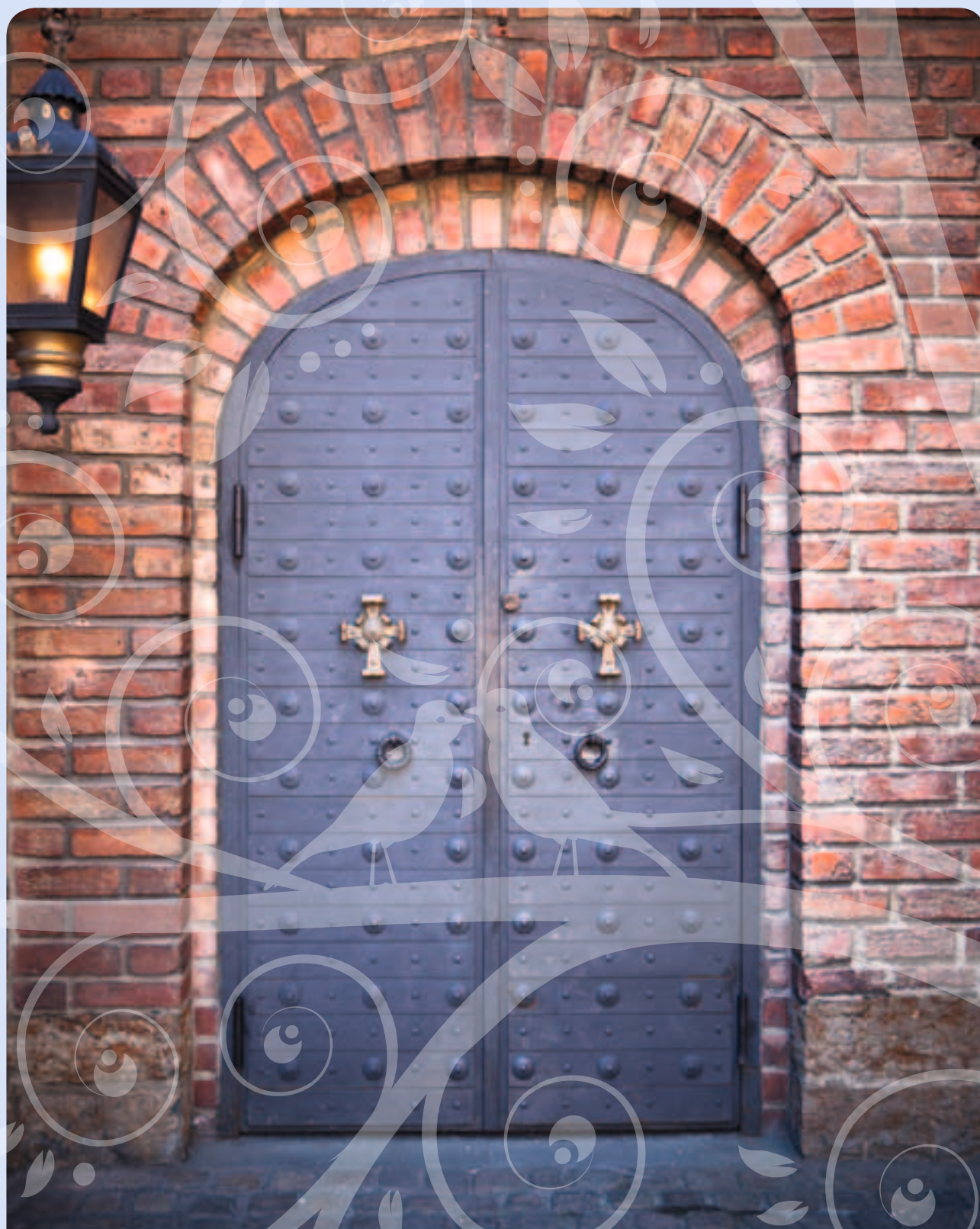

Bjørge Totland
Leder av prosjektet og styringsgruppen


Marianne Stokkereit Aasen
Medlem i styringsgruppen


Tor Espnes
Medlem i styringsgruppen


Fredrik Horjen
NKF/prosjektsekretær

¹⁾ Prosjektet har begrenset seg til deltakelse fra de kommunale eiendomsforetak som er opprettet for bl.a. å ha ansvar for kommunens formålsbygg = tjenestebygg. Foretak som ikke har formålsbyggene/tjenestebyggene i sin portefølje har ikke deltatt i prosjektet. Ei heller fylkeskommunale eiendomsforetak.



FORORD II

Erfaringene med eiendomsforetakene er etter hvert blitt mange og varierte. Det arbeidet som Kongsberg kommunale eiendom KF ved daglig leder Bjørg Totland tok initiativ til i starten av 2010, traff viktige problemstillinger som styringsgruppen for KoBE gjerne ville ha bearbeidet og derfor besluttet å støtte. Hvordan bør forholdet mellom eiendomsforetaket,

brukerne og kommunens politiske og administrative ledelse utvikles på en måte som ivaretar de ulike interessene på en god og balansert måte? Hva skal til for at systemet skal virke effektivt og ubyråkratisk i forhold til eiendomsforvaltningen og brukerne, samtidig som behovene for folkevalgt styring og kontroll blir ivaretatt?

Den foreliggende rapporten gir et godt grunnlag for å få oversikt over problemstillinger som er knyttet til organisering av eiendomsforvaltningen. De gode løsningene kjennetegnes ved at de er resultater av gode prosesser som involverer både politisk og administrativ ledelse, brukerne av bygningene og eiendomsforvaltningen.

KoBE - kompetanse for bedre eiendomsforvaltning er et program under Statens bygningstekniske etat, som følger opp **NOU 2004: 22 Velholdte bygninger gir mer til alle**. Etter utvalgets oppfatning oppfyller foretaksmodellen i hovedsak de kriterier for god eiendomsforvaltning som utvalget har stilt opp (s. 117). Med husleie som finansieringsgrunnlag kan et foretak blant annet gis økonomiske rammebetingelser som er tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter, og legge til rette for et godt, verdibevarende vedlikehold (s. 107).

Arbeidet med denne rapporten har engasjert sentrale representanter for de kommunale eiendomsforetakene og andre fagmiljøer. Jeg slutter meg til takken som er behørig uttrykt i styringsgruppens forord. På vegne av KoBE og alle som får nytte og glede av dette arbeidet, vil jeg særlig takke styringsgruppens medlemmer og i særdeleshet Bjørg Totland som med

klokskap og stort engasjement har ledet arbeidet og dr.ing. Fredrik Horjen som har vært styringsgruppens sekretær og kompetente pennefører. Takk for et verdifullt bidrag til kompetansen for bedre eiendomsforvaltning!

Per T. Eikeland

Prosjektleder for KoBE

Statens bygningstekniske etat



INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord I	4
Forord II	6
Innholdsfortegnelse	8
Innledning og sammendrag	12
1: Målsettingen med å etablere et kommunalt eiendomsforetak	16
1.1 Målsetting med kommunalt eiendomsforetak	17
1.2 Hva er et kommunalt eiendomsforetak?	18
1.3 Hva kan og bør et eiendomsforetak omfatte?	18
2: Alternative juridiske organisasjonsformer gir ulike verktøy og muligheter	20
2.1 Tradisjonelt forvaltningsansvar	21
2.2 Utskilling av forvaltningsansvaret – valg av selskapsform	22
2.2.1 Kommunalt foretak (KF)	22
2.2.2 Interkommunalt selskap (IKS)	22
2.2.3 Aksjeselskap (AS)	23
2.2.4 Stiftelse	23
2.3 Hva er spesielt med KF i forhold til de andre organisasjonsmodellene?	23
3: Eiers ansvar og styring	24
3.1 Innledning om eiers ansvar	25
3.2 Vedtekter	25
3.3 Fullmakter	26
3.4 Eierskapsmelding	26
3.5 Beslutningsstruktur og rapportering	26
3.6 Styret	27
3.7 Arenaer for kommunikasjon og informasjon	29
3.8 Rollefordeling eier (kommunestyret), rådmann og foretak	29
4: Avtaler med leietakerne som verktøy	30
4.1 Kapitalelementet (K)	33
4.1.1 Bokført verdi	33
4.1.2 Beregnet anskaffelsesverdi/kostpris	33
4.1.3 Markedsverdi	33
4.1.4 Verdi lik nybygg-status	33
4.1.5 Forsikringsverdi	33
4.2 Forvaltning (F)	34
4.2.1 Skatter og avgifter	34
4.2.2 Forsikring	34
4.2.3 Administrasjon	34
4.3 Drift (D)	34
4.3.1 Løpende drift	34
4.3.2 Renhold	35
4.3.3 Energi	36
4.3.4 Vann, avløp og renovasjon – kommunale avgifter	36
4.3.5 Vakt og sikring	36
4.3.6 Utendørs	36
4.4 Vedlikehold (V)	36
4.5 Byggutvikling (U)	37
4.6 Brukerservice/facility management/støttefunksjoner (S)	37

4.7 Potensialvurderinger (P)	38
4.8 Andre tjenester levert til kommuneorganisasjonen	38
4.8.1 Rådgivning/utredninger/forprosjekt/idéfase.....	38
4.8.2 Byggherrefunksjonen	38
4.9 Vedr. avtaler med kommune-organisasjonen på alle ansvarsområder.....	39
4.9.1 Prisregulering av avtaler.....	39
4.9.2 Kontraktfestet innbetaling fra leietakerne/brukere	39
4.9.3 Oppsigelser av avtaler + Ansvar for tomgangsleie i reserverte lokaler.....	40
5: Regnskapsmessige verktøy	42
5.1 Kommunelov versus regnskapslov.....	43
5.2 Verdifastsettelse av eiendom.....	43
5.3 Balanseføring	43
5.4 Dokumentavgift.....	44
5.5 Avskrivning og nedskrivning.....	44
5.6 Belåning – kan KF’et ta opp lån?	48
5.7 Fond	48
5.8 Mva.....	49
6: Kjøp, salg og utleie til andre som verktøy	50
6.1 Kjøp og salg av bygg og tomter	51
6.2 Utleie av lokaler til andre offentlige eller private aktører	51
6.3 Utskilling av enkelteierdommer i egne aksjeselskaper	51
6.4 Salg av tjenester til og fra andre offentlige og private aktører	52
7: Verktøy som foretaket må opparbeide selv	54
7.1 Etikk	55
7.2 Servicefokus - Brukerundersøkelse	56
7.3 God ledelse.....	56
7.4 Forretningsområder	57
7.5 Foretakets strategi	58
7.6 Profesjonalitet og kompetanse.....	59
7.7 Effektivitet.....	59
7.8 Bruk av statlige tilskudds- og finansieringsordninger.....	60
7.9 Nøkkeltall og benchmarking.....	60
7.10 Hvordan gjøre foretaket synlig på en positiv måte?.....	61
7.11 Kommunikasjon med eier, rådmannen, leietakerne og andre	61
8: Etableringsprosess – hvordan og hvorfor?	64
8.1 Informasjon og medvirkning.....	65
8.2 Kartlegging og planlegging av prosessen – fremdriftsplan.....	65
8.3 Hensikten med å etablere et foretak, målsetning og effektmål.....	66
8.4 Forankring og ansvarliggjøring.....	66
8.5 Organisering av prosjektet	66
8.6 Rapportering og beslutninger.....	67
9: Hva er status i de etablerte kommunale eiendomsforetakene?	68
9.1 Innledning	69
9.2 Finansielle verktøy	70
9.3 Styringen av eiendomsforetakene	76
9.4 Oppsummering av undersøkelsen	79

10: Noen kommunale eiendomsforetak opprettes for så å legges ned. Hvorfor?	80
10.1 Hvilke kommuner har lagt ned sine eiendomsforetak?	81
10.2 Hva mener tidligere daglige ledere er årsaken til nedleggelsene?	81
11: Sjekkliste for hvilke verktøy eier må gi eiendomsforetaket	82
Hva bør man sette inn av innsatsfaktorer for å kunne lykkes?	83
12: Kommentarer til temaheftet	88
12.1 Tore Opdahl Hansen, ordfører i Drammen kommune	89
12.2 Hans Marius Johnsen, ordfører i Sørumsund kommune	89
12.3 Even Edvasson, rådmann i Gildeskål kommune	90
12.4 Svein Bjørberg, professor ved NTNU, FoU-leder i Multiconsult	91
13: Vedlegg	92
13.1 Nyttige adresser og lenker	93
13.1.1 Kommunale eiendomsforetak med ansvar for formålsbygg/tjenestebygg (høst 2010)	93
13.1.2 Bidragende kompetansemiljøer	93
13.1.3 Nettsteder	93
13.2 Litteraturliste	94
13.3 Bidrag til temaheftet fra KPMG, Ernst & Young og KS Bedrift	94
13.3.1 KPMG – Bidrag til temahefte om kommunale eiendomsforetak	95
13.3.2 Ernst & Young – Bidrag til temahefte om kommunale eiendomsforetak	110
13.3.3 KS Bedrift – Bidrag til temahefte om kommunale eiendomsforetak	114
13.4 Kommunal- og regionaldepartementet: «Strykningsregelen for kommunale foretak – presisering»	116
13.5 Kommunal- og regionaldepartementet: «Om avsetning til og bruk av disposisjonsfond»	118



INNLEDNING OG SAMMENDRAG

Et kommunalt eiendomsforetak fører i seg selv ikke til at disse målsettingene nås (se boks til høyre). Det er ikke organisasjonsformen man velger som gir resultater. Nøkkelen til suksess ligger i de verktøy og det handlingsrommet eierne gir foretaket kombinert med hvordan rådmannen skaper rom for foretaket, samt hvordan foretaket selv forvalter sine verktøy og sitt handlingsrom.

I dette temaheftet gjennomgås derfor verktøy og handlingsrom som eier og rådmann kan legge tilrette for, samt foretakets egen innsats for å lykkes med de politisk satte målsettingene.

Temaheftet starter med å redegjøre for hva et kommunalt eiendomsforetak er og hvorfor kommuner velger å opprette et slikt (kap.1). Forskjellene mellom KE, AS og IKS redegjøres kort for i kap. 2, både juridisk og mht metoder for eierstyring, og ikke minst mht. hvilke ulike rammer de ulike organisasjonsformer gir for hvordan man kan arbeide med de oppgavene som legges til organisasjonen.

Deretter går vi igjennom hva som skal til for at et kommunalt eiendomsforetak skal nå sine målsettinger. En rekke momenter rundt eierstyring behandles i kap. 3. I kap. 4 -7 gjennomgås en rekke finansielle verktøy. Først, i kap. 4, går vi grundig igjennom det viktige verktøyet som leieavtaler og andre avtaler med brukerne av byggene representerer, for deretter i kap. 5 å se på regnskapsmessige verktøy. I kap. 6

Norske kommuner velger å forvalte, drifte og vedlikeholde sin eiendoms-masse på ulikt vis og gjennom ulike organisasjonsformer.

Uansett organisasjonsform er målsettingen vanligvis den samme. Eierne, kommunestyret, ønsker et helhetlig blikk på den kommunale eiendoms-massen, og man ønsker minimum å nå to målsettinger: stille med hensiktsmessige bygg for de tjenester som kommunene skal yte til sin befolkning, og bevare eller øke verdien i eiendoms-massen. Ofte kommer også en tredje målsetting inn; å sørge for profesjonalitet og effektivitet i både forvaltning, drift og vedlikehold av eiendoms-massen.

er det fokus på kjøp og salg av eiendom og andre finansielle verktøy. De verktøy som foretaksorganisasjonen må opparbeide selv, omhandles til slutt i kap. 7.

I kap. 8 gir vi et eksempel på hvorfor og hvordan en etablerings-prosess bør legges opp. Dette kapitlet er til like stor nytte for de kommuner og fylkeskommuner som allerede har eiendomsforetak som for de kommuner som vurderer å opprette et.

Status mht. handlingsrom og verktøy hos de eksisterende kommunale eiendomsforetakene er redegjort for i kap. 9. Den situasjonen at kommunale eiendomsforetak opprettes for så å nedlegges kommenteres i kap. 10. Analysene og faktafunnene i kap. 1-10 leder oss så i kap. 11 til å gjennomgå viktigheten av at alle tilgjengelige verktøy stilles til disposisjon for foretakene for å kunne nå de ambisjoner eier av foretakene har. Her presenteres også en sjekkliste som alle kommuner kan anvende ved etablering og utvikling av eiendomsforetakene. Våre funn tyder på at rådmannens rolle for å lykkes med kommunale eiendomsforetak til nå har vært underkommunisert. I tillegg til innsats fra eier og foretaket selv, fremheves i sjekklisten også rådmannens rolle.

I kap. 12 har vi tatt inn kommentarer fra et par ordførere og en rådmann, samt fra NTNU-miljøet mht. temaheftets innhold og hva som skal til for å lykkes med kommunale eiendomsforetak.

Til slutt, i kap. 13, tar vi med en oversikt over nyttige adresser og lenker samt en litteraturliste. Utredninger fra Ernst & Young, KPMG og KS Bedrift er også i sin fulle form lagt med som vedlegg. Et presiseringsbrev om strykingsregelen fra Kommunal- og regionaldepartementet ligger også ved. Det samme gjør et brev om avsetning til og bruk av disposisjonsfond.

Våre analyser og gjennomgang av hva som skal til for å lykkes med kommunale eiendomsforetak munner ut i tre hovedkonklusjoner:

Selve KF-organiseringen er ikke verktøyet for å lykkes. Foretaket er kun organisasjonformen, dvs. virkemidlet. Det er handlingsrommet og de verktøyene man gir foretaket, som teller.

De tre viktigste aktørene for at en kommune skal lykkes med foretaket er kommunestyret, rådmannen og foretaket selv.

Skal man oppnå en god forvaltning av den kommunale eiendomsmasse, må man «ikke gjøre det stykkevis og delt, men fullt og helt». Et etablert eiendomsforetak må utstyres med riktig verktøykasse.

Har foretaket ikke fått med seg riktig verktøykasse, må kassen fylles opp så hurtig som mulig. Dette for at foretaket skal kunne nå eiers målsettinger. Hvis ikke er faren for nedleggelse med påfølgende unødige ressursbruk til stede.

Januar 2011



Odd Arve Horsdal
Gildeskål eiendom KF



Paul Røland
Drammen eiendom KF



Peter Koller
Drammen kommunale eiendomsforvaltning KF



Charlotte Gimle
Larvik kommunale eiendom KF



Arild Per Johansen
Hammerfest eiendom KF



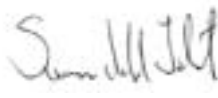
Bjørge Totland
Kongsberg kommunale eiendom KF



Olav Dalåsen
Moss kommunale eiendomsselskap KF



Marianne S. Aasen
Longyearbyen Bydrift KF



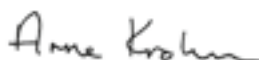
Svein Arild Istad
Molde eiendom KF



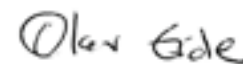
Kjell Haugen
Omsorgsbygg Oslo KF



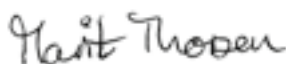
Laila Jensen
Nittedal kommunale eiendomsforetak KF



Arne Krohn
Norddal eideomsselskap KF



Olav Eide
Stord kommunale eideom KF



Marit Thorsen
Undervisningsbygg Oslo KF



Tormod Dragland
Sorum kommunale eideomsselskap KF



Bjørn Tore Nergård
Vågan eiendom KF



Tor Espnes
Tønsberg kommunale eiendom KF



Rune Urke
Ulstein eideomsselskap KF

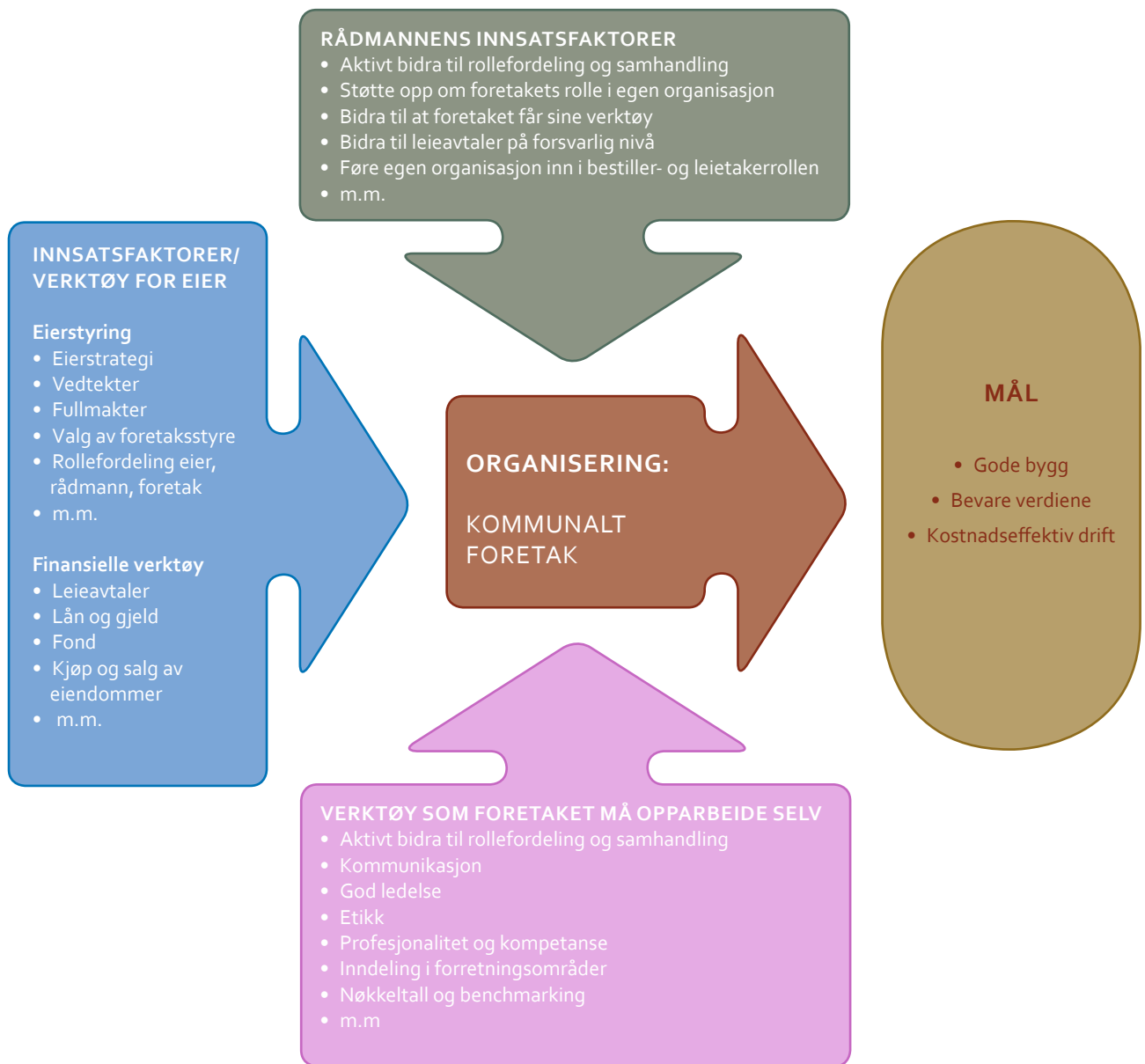


Peer Volstad
Ålesund kommunale eiendom KF



1:

**MÅLSETTINGEN MED Å ETABLERE
ET KOMMUNALT EIENDOMSFORETAK**



1.1 Målsetting med kommunalt eiendomsforetak

Opprettelsen av et eiendomsforetak har ofte sin bakgrunn i at eieren, kommunestyret, ønsker et helhetlig blick på den kommunale eiendomsmassen, og at man ønsker å nå minst to målsettinger: stille med hensiktsmessige bygg for de tjenester som kommunene skal yte til sin befolkning, og bevare eller øke verdien i eiendomsmassen. Ofte kommer også en tredje målsetting inn; å sørge for profesjonalitet og effektivitet i forvaltning og drift av eiendomsmassen.

Utskillingen av ansvaret for eiendommene i et eget foretak og innføring av leieavtaler, gjør at eiendom og forvaltning av denne blir synlig i den kommunale

virksomheten. Dette både for eier (kommunestyret) og for brukerne av byggene.

Et viktig argument som også blir løftet fram er at leietakerne blir mer bevisste på sin arealbruk når leieavtaler og avtaler for tjenesteleveranser inngås, og at etterspørselen etter areal dermed vil gå ned. Noen ser også for seg at foretaket vil kunne drive mer bevisst og profesjonelt med eiendomsutvikling og få mer ut av eiendommene ved salg og andre operasjoner i markedet.

Man bør ikke etablere et eiendomsforetak ut fra den målsetting å hente ut et overskudd som så skal kunne anvendes på å finansiere andre tjenester i kommunen. Det blir et feilaktig fokus som vil gjøre de øvrige målsettinger i foretaket meget vanskelige å nå.

1.2

Hva er et kommunalt eiendomsforetak?

I kap. 2 gjennomgås ulike alternative selskapsformer. Et kommunalt foretak (eller fylkeskommunalt foretak) er en organisasjonsform som bør velges når man ønsker å gi virksomheten en noe mer selvstendig stilling enn det som gjelder i den tradisjonelle enhets/etatsmodellen. Foretaket tilhører den samme juridiske person som resten av kommunen, og kommunen hefter for foretakets forpliktelser. Virksomheten ledes til daglig av en daglig leder som rapporterer til et styre valgt av eier. Styret rapporterer formelt til eier, kommunestyret.

Et kommunalt foretak har således ingen mulighet for å ha andre verktøy til sin disposisjon enn dem som kommunen forøvrig har til sin disposisjon². Dette i motsetning til f.eks. et AS som kan ta opp lån utenom de rammer kommunen forøvrig må forholde seg til, og hvor kommunen som eier også har en begrenset økonomisk risiko.

Et kommunalt eiendomsforetak er derfor en organisering eier velger for å få et tydeligere fokus på, og bevisst arbeid med, sine eiendommer, ikke en form man velger for å kunne disponere andre typer verktøy enn de som ligger tigjengelig for en kommuneorganisasjon.

I praksis benyttes KF ofte når forretningsmessige og samfunnsmessige hensyn samtidig skal ivaretas.

1.3

Hva kan og bør et eiendomsforetak omfatte?

Kommunens eiendommer kan deles inn i følgende tre porteføljer:

- Formålsbyggene (tjenestebyggene)
- Boligporteføljen
- Øvrig bygg/tomteportefølje

Kommunestyret bestemmer hvilke porteføljer som skal legges inn i foretaket. For å oppnå et helhetlig grep bør alle porteføljene legges i foretaket.

Medio 2010 var det registrert 19 kommunale eiendomsforetak som i sin portefølje hadde ansvar for kommunale formålsbygg/tjenestebygg. Det er denne type eiendomsforetak dette temaheftet benytter begrepet eiendomsforetak om.

Et kommunalt eiendomsforetak kan derfor være tillagt få eller mange oppgaver, og kan ha fått ansvar for den operative eierfunksjonen for en omfattende eller begrenset eiendomsmasse, som da igjen er ensartet eller mangeartet.

Foretaket kan ha blitt tildelt ansvaret for en eller flere oppgaver innenfor overnevnte eiendomsmasse. Dette kan være forvaltning (F), drift (D), vedlikehold (V), byggutvikling (U), servicetjenester (S) og potensiale-vurderinger (P). Disse oppgavene går også under betegnelsen FDVUSP. I tillegg er ofte foretaket tillagt funksjonen som byggherre for kommunens nybygg- og ombyggingsprosjekter.

Eiendomsutvikling er også en oppgave som kan legges til foretakene som en forlengelse av ansvaret for potensialvurderinger (P). Foretaket kan få ansvar for aktivt å arbeide med foredling av eiendomsmassen slik at denne både kan tjene kommunens kortsiktige og langsiktige behov knyttet til kommuneøkonomien, kommunens tjenesteprodusenter (leietakerne), samt til kommunen som samfunnsutvikler. I en slik eiendomsutviklingsoppgave vil kunne inngå kjøp og salg av bygg og tomter, makeskifter med andre aktører, utleie- og innleie

²⁾ Denne studien har avdekket at foretaket faktisk har tilgang til ett verktøy som kommunen forøvrig ikke har. Dette gjelder bevaring av avsetninger til fonds i situasjoner der kommunen forøvrig går i underskudd. Mer om dette i kap. 5.

av eiendom i markedet, opprettelse av under-selskaper som kan være verktøy for en god eiendomsutvikling, samt samarbeid i ulike prosjekt- og selskapsformer med andre ikke-kommunale aktører.

Hvilke oppgaver og eiendomsporteføljer man legger til et foretak vil være avhengig av hva man ønsker å oppnå med organiseringen. Ønsker man et ordentlig helhetlig grep rundt den kommunale eiendoms-massen, legger man «all»³ eiendomsmasse og alle oppgavebokstavene FDVUSP til foretaket, og knytter også byggherrefunksjonen samt eiendomsutvikler-rollen til dette. Dette gir mulighet for stordrifts-fordeler, et solid kompetansemiljø, og ikke aller minst grunnlag for en god og samlet eiendoms-utviklingsstrategi i kommunen der sambruk, bruksfleksibilitet, avhending og kjøp kan sees i sammenheng. Se forøvrig mer under kap. 7.4 om forretningsområder.

Et samlet ansvar for eiendomsrelaterte oppgaver i eiendomsforetaket forhindrer dog ikke at foretakets ansvar for enkelte oppgaver, f.eks. renhold, snø-brøyting eller andre driftsoppgaver kan utføres av andre etter oppdrag fra foretaket, og at andre foretak eller selskaper (kommunale eller private) kan opprettes som utførende organisasjoner for denne oppgaven. Rollen som oppdragsgiver/bestiller for eiendomsrelaterte leveranser bør dog ligge i eiendomsforetaket for å sikre gjenbruk av den kompetansen som ligger i foretaket knyttet til behovene i eiendomsmassen.

³⁾ Dette med evt. unntak av konkret teknisk infrastruktur som veger og vann- og avløp.



2: ALTERNATIVE JURIDISKE ORGANISASJONSFORMER GIR ULIKE VERKTØY OG MULIGHETER

2.1 Tradisjonelt forvaltningsansvar

Det vanligste i kommunene er at kommunestyret overlater all eiendomsforvaltning til rådmannen og at det er opptil rådmannen å finne en hensiktsmessig fordeling av oppgavene internt i egen organisasjon. Rådmannen kan legge forvaltningsoppgavene til den enkelte brukerinstitusjon/virksomhet eller fagavdeling som ansetter vedlikeholdspersonell, vaktmestere og renholdere for å ivareta disse oppgavene.

Kommunestyret er kommunens øverste eierorgan og skal ivareta innbyggernes interesser som eiere av kommunens eiendommer, brukere av byggene sine behov samt behovet til mottakere av de kommunale tjenestene som produseres i byggene. Innbyggerne betaler for dette gjennom skatten.

Som eier bestemmer kommunestyret hvem som skal ha ansvaret for de ulike eiendommene. Ansvaret kan legges til rådmannen, kommunalt foretak, IKS (interkommunalt selskap), AS eller stiftelse.

I tabellen under, som er hentet fra NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle», tilsvaret dette modell A eller B. De siste 20 år har det foregått en sentralisering av forvaltningsoppgavene i kommunene ved at rådmennene har flyttet vedlikeholdspersonell, vaktmestere og renholdere til sentral forvaltningsenhet. (modell C i tabellen). Denne kan være en avdeling i teknisk enhet eller den

kan være en enhet på linje med øvrige enheter, evt. ligge i stab hos rådmannen.

Tabell 1.12 Organisering av den kommunale eiendomsforvaltningen (angitt i prosent)

		Skolebygninger	Helsebygninger	Øvrige kom. bygninger
A	Den enkelte brukerinstitusjon / virksomhet er ansvarlig for forvaltningen av sine bygninger	7,4	6,9	4,6
B	Den enkelte sentrale fagavdeling (skole, barnehage, helse) forvalter eiendommene for sine institusjoner / virksomheter	6,9	6,5	6,9
C	Egen eiendomsforvaltningsenhet innenfor kommunens sentrale administrasjon	76,5	76,9	77,0
D	Eget kommunalt foretak (KF)	5,1	5,6	5,5
E	Kommunalt heleid / deleid aksjeselskap	0,5	0,5	1,4
F	Annen organisering enn nevnt ovenfor	3,7	3,7	4,6

2.2

Utskilling av forvaltningsansvaret – valg av selskapsform

Kommunestyret kan istedenfor å legge forvaltningsansvaret for formålsbyggene til rådmannen, velge å legge det til et kommunalt eiendomsforetak (modell D), aksjeselskap (modell E) eller annen organisering (modell F) som omfatter stiftelser, IKS (Interkommunalt selskap), m.m.. Det har i de senere år foregått en omfattende etablering av selskaper i kommunene. Bygningsdrift, Everk, vannverk, havn og renovasjon har gått fra å være under rådmannens forvaltning til å bli egne virksomheter.

Figuren nedenfor, som er hentet fra NTNU-rapporten «IKS i Kommunal Eiendomsforvaltning. En mulighet i et mylder av kommunale og interkommunale organisasjonsløsninger?» viser de ulike organisasjonsformene på en skala fra integrert del av kommunens forvaltning til selvstendig forretningsmessig organ, fra sterk politisk styring til uavhengig organisasjon. Organisering under rådmannen er i figuren betegnet som etat.

2.2.1 Kommunalt foretak (KF)

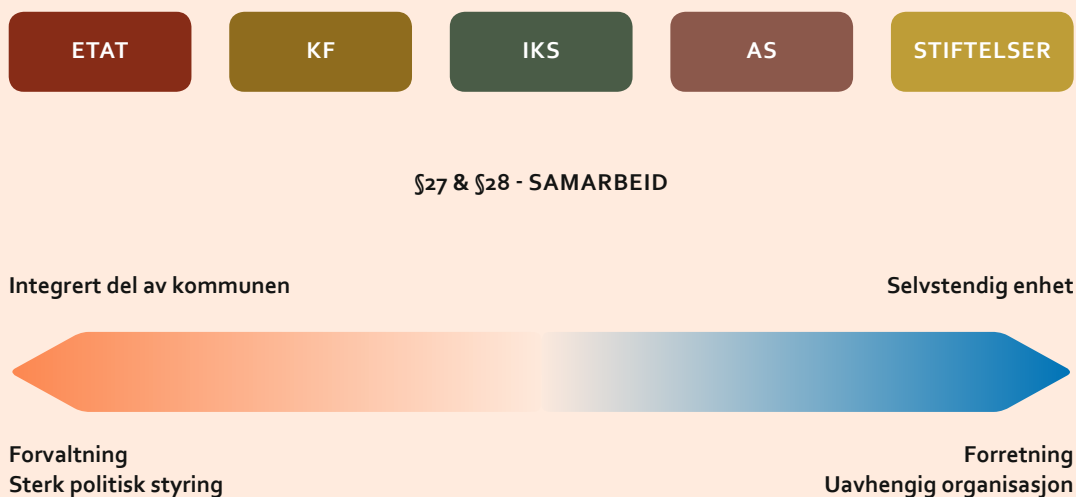
Forvaltningen av formålsbyggene kan legges til et kommunalt eiendomsforetak. Reglene for kommunale foretak følger av kommunelovens kapittel 11. Et kommunalt foretak er en utskilt del av kommunens

øvrige forvaltning, men foretaket er økonomisk og rettslig en del av kommunen, og eier/kommunen er direkte ansvarlig for all virksomhet i foretaket. Daglig leder av foretaket er underlagt foretakets styre som igjen er direkte underlagt kommunestyret. Daglig leder er følgelig ikke underlagt kommunens øvrige administrasjon. Det er imidlertid kommunen og kommunens virksomheter som er leietakere i formålsbyggene. Det innebærer at kontakten mellom foretaket og kommunen forøvrig må være god.

2.2.2 Interkommunalt selskap (IKS)

Interkommunale selskaper er regulert i lov om interkommunale selskap av 29.januar 1999 nr 6. Men også kommuneloven §27 har regler om interkommunalt samarbeide, som også kan omfatte interkommunalt selskap. Et viktig kjennetegn for interkommunale selskaper er at de deltakende kommunene til sammen har et ubegrenset ansvar for selskapets forpliktelser, men at den enkelte deltakers ansvar er begrenset til en prosentdel av selskapets totale forpliktelser. Det øverste organet er representantskapet som oppnevnes av de deltakende kommunestyrene. Representantskapet velger styre som ansetter daglig leder. Lov om IKS regulerer for øvrig krav til budsjett, regnskap, økonomiforvaltning, eierskifte og avvikling. IKS medfører en viss avstand mellom de deltakende kommunestyrene og styret i selskapet. Stat eller private kan ikke delta i IKS.

Figur 1. Kommunale organisasjonsformer og selvstendighet



2.2.3 Aksjeselskap (AS)

Forvaltningen av formålsbyggene kan overlates til aksjeselskap. Aksjeselskaper er regulert i aksjeloven av 13. juni 1997 nr 44 (AS) og allmennaksjeloven av 13. juni 1997 nr 45 (ASA). ASA-formen er beregnet for selskaper med mange eiere og er ikke så aktuell for kommunale selskaper. I motsetning til ASA-formen er AS-formen beregnet for selskaper med en begrenset krets eiere. Kommunen kan være eier alene. Aksjelovgivningen er ikke til hinder for at stat, kommune og private kan eie et aksjeselskap i fellesskap. For AS kan det stilles krav i vedtektene at selskapet bare kan ha kommunale eiere.

Loven har detaljert regulering av alle sentrale forhold, med særlige klausuler for å sikre at kapitalen vernes. Røyken kommune har som den eneste kommunen i landet overført formålsbyggene og øvrig kommunal eiendom til Røyken eiendom AS. Eierformen er for øvrig vanlig å benytte for enkelt-eiendommer der kommunen eier sammen med andre offentlige og eller private eiere.

Et viktig kjennetegn ved aksjeselskapsformen er eiernes begrensede økonomiske ansvar. Eierne er ikke ansvarlige for selskapets forpliktelser utover innskutt kapital.

2.2.4 Stiftelse

En stiftelse er en selveiende juridisk person, som etableres ved at en eller flere stiftere stiller en formuesmasse til disposisjon for et bestemt formål. Stifterne har ikke eierskap til innskuddet, og bare stiftelsens styre har innflytelse over virksomheten framover. Stifterne kan sikre seg innflytelse ved å sørge for at vedtektene har bestemmelser om hvordan styret utpekes. For kommuner er denne formen bare egnet for virksomhet som kommunen ikke har behov for videre innflytelse over, men tvert om ønsker fremover at skal være helt fristilt fra kommunen forøvrig.

2.3

Hva er spesielt med KF i forhold til de andre organisasjonsmodellene?

Et KF har, som illustrasjonen på forrige side viser, en noe mer selvstendig administrativ stilling enn en kommunal tjenesteenhet, men mindre frihet enn et IKS og et AS. KF-et har (som dette temaheftet illustrerer) likevel et bredt utvalg av verktøy som kan brukes for å nå eiers målsettinger. For å lykkes som et KF er det dog viktig at disse verktøyene vedtas av eier, og at eier stiller disse verktøyene til disposisjon for foretaket.

Det er viktig å merke seg at et kommunalt foretak, selv om det kan ta opp lån dersom eier har gjort vedtak om dette, ikke kan ta opp lån utenom de rammer kommunen forøvrig må forholde seg til. Det er derfor de samlede kommunebudsjettene som utgjør det økonomiske handlingsrommet for foretaket. Avhengig av eiers ambisjon med eiendomsforvaltningen, skaper dette enten en ønsket begrensning eller et vanskelig hinder.

Et KF har et fundamentalt virkemiddel som ikke kan anvendes av kommunal eiendomsforvalter organisert under rådmannen. Det er muligheten til å beholde fondsavsetninger selv om kommunens basisorganisasjon skulle gå med underskudd og dermed måtte gjøre bruk av strykingsregelen. Dette er et viktig verktøy for måloppnåelse.

Et KF er ikke et eget rettssubjekt, og kan kun lykkes dersom kommunens øvrige beslutningsaktører legger til rette for dets virke. Modellen er derfor avhengig av et harmonisk samspill og en kompetanse i hele kommuneorganisasjonen om hvilke verktøy foretaket må ha for å fylle sine målsettinger.



3:

EIERS ANSVAR OG STYRING

3.1 Innledning om eiers ansvar

Kommunelovens § 61 sier at foretaket ikke er et eget rettssubjekt, adskilt fra sin eier, men er en del av kommunen. Kommunen vil dermed være ansvarlig for de forpliktelser foretaket påtar seg.

Eier av de kommunale eiendomsforetakene, og dermed bygningseier, er kommunestyret. Kommunestyret har ansvar for at foretaket utøver sitt arbeid i henhold til gjeldende lover og forskrifter. Eier har videre ansvar for kontinuerlig å påse at foretakene forvalter kommunens verdier på en best mulig måte. Det er eiers ansvar at foretaket har vedtekter og andre nødvendige styringsparametre og verktøy.

Den overordnede internkontrollen ligger med andre ord hos kommunestyret uavhengig om man etablerer et kommunalt foretak eller organiserer eiendomsforvaltningen under rådmannen. For eier kan det derfor være oversiktlig å få rapporteringen direkte fra foretakets styre og ikke i sammenblanding med rapporteringer fra kommunens mange andre tjenesteområder.

Eier har ansvar for sammensetning av styre, og at det i styret finnes den kompetanse som er nødvendig utifra det ansvar foretaket blir gitt i sine vedtekter.

Hva skal til for at et kommunalt eiendomsforetak skal nå sine målsettinger?

En viktig forutsetning for at et kommunalt eiendomsforetak skal nå sine målsettinger, er at det får mulighet til å ta i bruk de verktøy som finnes tilgjengelig. Vi vil i kapitlene 3 - 7 komme inn på en rekke av de verktøy som finnes og hvordan foretaket kan bruke disse verktøyene på en god måte for å nå sine målsettinger.

Når vi her sier «sine målsettinger» er det med henvisning til eier – det er eiers målsettinger foretaket skal nå. Å etablere et kommunalt foretak er et valg av virkemiddel/organisasjonsform, men det er eiers innsatsfaktorer som gjør at foretaket har verktøy til å fungere som det virkemidlet eier har tenkt at det skal være. Derfor er det viktig for eier å vite hvilke styringsmuligheter som finnes, hvordan disse kan brukes, og at innsatsfaktorene er en viktig del av den politiske aktiviteten i en kommune.

3.2 Vedtekter

Kommunelovens § 63 fastsetter minimumskravene til vedtektene til foretaket. Det er kommunestyret som vedtar vedtektene. Å bruke tid på å utarbeide gode vedtekter er viktig, slik at man gir klare rammer og retningslinjer for styret og daglig ledelse, dvs. tildeler foretaket de verktøy som er nødvendige for å oppnå de formål eier ønsker at foretaksetableringen skal ha.

Selskapets virksomhet skal tydeliggjøres i vedtektene (selskapsavtalen). Innenfor rammen av vedtektene bør selskapet ha klare mål og strategier for

sin virksomhet. Langsiktighet og samfunnsansvar er viktige brikker når politikerne vedtar vedtektene. Vedtektene skal registreres i foretaksregisteret, og kan kun endres av kommunestyret selv.

Vedtektene må minimum inneholde:

- Foretakets navn
- Foretakets formål
- Den kommune hvor foretaket skal ha sitt forretningskontor
- Antallet styremedlemmer
- Annet som etter lov krever vedtektsbestemmelse

Alt dette i følge kommunelovens kap. 11, § 63.

Vedtektene bør inneholde:

- Bestemmelser hvor kommuneloven tillater kommunestyret å avvike fra kommunelovens kap. 11. Dette gjelder blant annet valgperiode for styremedlemmene, om møtene skal være åpne, og hvor ansettelsesmyndigheten av daglig leder skal ligge.
- Annet som ikke er nedfelt i kommuneloven, eller i andre lover og forskrifter som gjelder for kommunale foretak, og som kommunestyret ønsker å få markert vedrørende handlingsrom og verktøy for det kommunale eiendomsforetaket.

3.3 Fullmakter

For at foretaket skal kunne nå de målsettinger eier har satt for virksomheten, er det viktig at det blir vedtatt fullmakter som gjør styret og daglig leder i stand til å levere.

Fullmakter fra kommunestyret kan være en del av vedtektene, eller fastsettes i andre styringsdokumenter og ved enkeltstående vedtak.

Videredelegering av fullmakter fra styret til daglig leder, skal vedtas i styret.

3.4 Eierskapsmelding

Et viktig styringsparameter for kommunestyret er å etablere en eierskapsmelding. Eierskapsmeldingen kan defineres som et overordnet politisk styringsinstrument for virksomhet som er lagt til foretak eller et annet rettssubjekt. Meldingen vil sikre nødvendige styringssignaler til foretakene/selskapene og tydeliggjøre lokalpolitikernes ansvar.

Eierskapsmeldingen bør som et minimum inneholde følgende hovedpunkt:

1. Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i foretak/selskaper
2. Politiske (prinsipper for eierstyring) og juridiske styringsgrunnlag knyttet til foretak/selskaper
3. Formålsdiskusjon og selskapsstrategi, herunder revisjon av foretakenes/selskapenes vedtekter

Eierskapsmeldingen kan også, dersom dette ikke fremgår av de vedtatte vedtektene for foretakene, inneholde bestemmelser om rapportering og kommunikasjon mellom eier og foretak/selskap.

Dersom en eier finner det uoverkommelig i praksis selv å føre en tett oppfølging av at eiers strategier og krav uttrykt i eierskapsmeldingen eller i andre styringsdokumenter følges opp, kan eier beslutte å få opprettet et eiersekretariat som bl.a. har til oppgave å se til at all formell informasjon mellom eier og foretak/selskaper skjer slik det er bestemt, og at eierskapsmeldingen/eierstrategien kommer til behandling for jevnlig å rulleres utifra endrede behov.

3.5 Beslutningsstruktur og rapportering

Beslutningsprosess og beslutningsstruktur mellom foretaket og politisk nivå er nedfelt i kommuneloven. Detaljering av dette kan avklares gjennom vedtekter og andre styringsdokumenter/vedtak. Kommuneloven er klar på at styret forholder seg til sin eier, kommunestyret. Dette forhindrer dog ikke at formannskapet kan få en sak som er på veg fra styret til kommunestyret til diskusjon hos seg. Formannskapet er dog forpliktet til å sende styrets forslag til innstilling i en sak videre til foretakets eier, kommunestyret.

Det bør innarbeides et årshjul for rapportering. Dette kan igjen være nedfelt i vedtektene eller i en eierskapsmelding, evt. i en styreinstruks. Minimumskravene til rapportering er dog nedfelt i lover og forskrifter.

3.6 Styret

Styret i et kommunalt foretak oppnevnes av kommunestyret.

Det viser seg at de kommunale eiendomsforetakene opererer forskjellig når det gjelder styresammensetning. Noen styrer består i sin helhet av aktive politikere, dvs. at samtlige styremedlemmer samtidig sitter i politiske utvalg og/eller i kommunestyret.

Andre har bare ikke-politikere i foretakets styre. Og noen har en kombinasjon av politikere og ikke-politikere som styremedlemmer.

Vurderinger av styresammensetning vil kreve refleksjoner over hvordan en ser på foretaket og styrets rolle i kommunens totale styringsstruktur. Spesielt vil det være avgjørende å vurdere behov for fagkompetanse, styrets rolle i forhold til kommunestyret og ikke minst hvordan rådmannens mulighet for å utøve sin rolle vil påvirkes av styret. Det vises for øvrig til KS – eierforum som har utarbeidet en veileder med anbefalinger om styresammensetning.

Kommunestyret kan velge å vedta en styreinstruks. Eller styret kan selv vedta en styreinstruks. En slik instruks tydeliggjør styrets rolle og ansvar.

Styreinstruks bør inneholde punkter som er å anse som tillegg til kommuneloven og som mer detaljert går inn på:

- Formål med styrets arbeid
- Styremøter
- Styrets sammensetning
(ressurser, rettigheter, plikter)
- Styrets arbeid i forhold til daglig leder
- Styrets arbeid i forhold til eier og rådmann
- Styrets arbeid i forhold til omfang og oppgaver
- Rapporter og rapporteringsplikt
- Sekretærfunksjon
- Taushetsplikt og ansvar

Styret kan selv følge opp med jevnlige styreevalueringer. En styreevaluering kan inneholde:

- Formål for styrearbeidet
- Nødvendig kompetanse
- Riktig sammensetning
- Gode arbeidsplaner
- Riktig arbeidsform
- Gode styrepapirer
- Er konklusjoner/vedtak klare og tydelige

Styrekompetanse bør gis til alle styremedlemmer, både politikere som er valgt som styremedlemmer og eksterne styremedlemmer som ikke har gjennomgått slik opplæring tidligere. Her må roller og ansvar gjennomgås. Styret bør også få innføring i økonomi og forståelse av regnskapene, slik at de lettere kan stille de riktige spørsmålene. Eksternt valgte medlemmer i styret vil også kunne trenge en opplæring i kommunal budsjettering og regnskapsføring, da det er forskjellig regnskapsføring i henhold til kommuneloven og regnskapsloven. I tillegg bør daglig leder for foretaket gjennomføre et internkurs i eiendomsforvaltning, slik at styret er klar over hva KF-et arbeider med, og på hvilke områder styret kan bidra.

Strammer opp politikerne

■ KS vil gjøre de folkevalgte til bedre bedriftseiere

Kommunene har flyttet store deler av sin virksomhet ut i selskaper uten å ha tilstrekkelig kontroll. Folkevalgte må bli bedre bedrifts-eiere, mener KS.

En stor del av folkestyrets verdier er flyttet ut i kommunalt eide selskaper, uten at politikere har hatt nok kontroll og oversikt på hva som skal ha kontroll med verdier. I kommunenes intervevingsstrategi KS (folkestyret) det nå som det fravikr en «faktisk eierskap» i kommunene.

Jeg vil styrke oppfølgingen av folkevalgte slik at de blir bedre bedriftseiere. sier KS-leder Signe Vågeng.

Hun mener på denne tiden å styrke den politiske kontrollen med selskapene, men innlegger at det ikke vil finnes et «eggen-punkt» der for store kommunale virksomheter stanses demokratisk styring.

Oppfølging av politikere skal ikke være et tema i «selskaps»-til- en langt større plass i det tre-dagers lange oppfølgingen som KS tilbyr kommunestyretsvalgte etter valg.

Det er kjent kjent Aftenposten serie «Kampen om kommunereformen» som har fått KS til å sette fokus på dagens og nå. KS-styret vedtok på sitt seneste møte dokumentet «Et aktivt og godt eierskap» - et viktig for kommunestyretsvalgte, med klare anbefalinger til kommunene.

Få styremøttinger. KS-styret er ikke fornøyd med at noen av de første kommunene har lagt ut politisk behandling av styremøtting, slik siste telling fra 2000 viste.

Det er flere år siden KS gikk ut og anbefalte samtlige kommuner å styrke styremøtting for selskapsene sine. Vårerkerkeberetningen på kommuner har fått da det er viktig i kommunene. De folkevalgte hadde i realiteten ingen kontroll i de to interkommunale selskapsene som ble innført for næringslivet som fikk status som kommunale.

KS gir KS oppfølgingen av styremøttinger som står for fra kommunene vil med selskapsene sine, og trekker opp retningsting for styringen av dem.

For første gang kommer det også en pekefinger fra KS vedrørende kommunenes eierskapsstrukturer og selskapsstrukturer sammen med private aktører.

Slike strukturer vil være gode for kommunen på lang sikt, slik som selskapsene vil utvise og mest mulig åpenhet i styret. Dermed kan kommunene som å være på en måte som de trenger et mer juridisk hjelp i stedet med personlige private styrene.

Utvikning og taket. KS-styret mener om at KSAs retningsting for salg av kommunale eiendommer må følge. Begrepet for utvise åpen utvise eller samarbeid taket. Etter Aftenposten kommuner er salg av sty-



Kommunene skal løse stadig større og mer kompliserte oppgaver. Små kommuner greier ikke å løse alle disse alene, sier KS-leder Signe Vågeng. Hun mener at det snakkes om sammenfallende rundt styring i kommunene nå.

Foto: Søren A. Paulsen

Kampen om kommuneformuen

Spørsmålet om folkestyrets eierskap i kommunene er mer komplisert enn det ser ut. Det er viktig å være oppmerksom på dette, mener KS-leder Signe Vågeng. Hun mener at det snakkes om sammenfallende rundt styring i kommunene nå.

Tips oss!



Signe Vågeng, KS-leder
Siri Kvaloy, KS-leder

den løst opp på politisk nivå i KS for første gang. Vågeng vil ha debatt om temaet.

Styretsrepresentant, Arvid Ottav Duff (H) innlede også et møte i kommunestyret om selskapsene. KS-styret vil ha en god og viktig debatt om kommunestyretsvalgte. Leder for KS, Signe Vågeng, sier KS-styret vil ha en god og viktig debatt om selskapsene.

Jeg mener tydelig at selskapsene om kommunestyretsvalgte pågår ute i kommunene når jeg reiser omkring. Kommunene skal løse stadig større og mer kompliserte oppgaver. Små kommuner greier ikke å løse alle disse alene, mener Signe Vågeng. Vågeng trekker frem samarbeidsstrategien (Selskaps) og KS-reformen, som er viktig på informasjon om kommuner og kommunene med samarbeid.

Oppfølgingen av

Når budrunden på drømmeboligen setter i gang er en treig bank det siste du trenger.



Vi garanterer svar innen 3 timer.
Les mer på fokus.no/garantier

Fokus lønner seg

Fokus Bank

Med et av Norges beste

3.7 Arenaer for kommunikasjon og informasjon

Foretakene ser at det er viktig med en god kommunikasjon mot både styret, rådmann og kommunestyret. Gjennom eiermøte (mellom politisk nivå og foretakets styre og ledelse) og regelmessige møter med rådmannen vil alle parter kunne informere om forhold som er viktig for måloppnåelse. Folkevalgtopplæring er også viktig for nye folkevalgte for at de bedre skal kunne sette seg inn i sin rolle som eier av hele den kommunale eiendomsmassen

Det bør gjennomføres minst ett eiermøte hvert år. Dette kan kombineres med tidspunkter for mer formell rapportering eller fristilles fra dette. Foretakets styre og daglig leder må her delta sammen med kommunestyret⁴. Under møtet bør status for året som har gått gjennomgås og videre hvilke hovedoppgaver foretaket står ovenfor i året som kommer. Et slikt eiermøte er med på å skape tillit mellom partene, og også få satt eiendomsforvaltningen på dagsorden. Slike eiermøter gir mulighet for å se på eiendomsmassen og dens helhetlige strategiske utfordringer samt å få drøftet hvilke innsatsfaktorer/verktøy som må være tilgjengelige for å kunne arbeide i den retningen en ønsker. Noen kommuner bruker formannskapet som dialogpartner ved utforming av kommunens eierstrategi og som arena for informasjon og kommunikasjon.

Utenom faste arenaer for kommunikasjon, er det viktig at når det oppstår spesielle utfordringer rundt saker, er linjene åpne for rask kontakt og avklaringer. Det å ha en god og åpen dialog mellom ordfører, rådmann, styrets leder og daglig leder, vil være viktig i krevende saker.

3.8 Rollefordeling eier (kommunestyret), rådmann og foretak

De kommunale eiendomsforetakene må gjennom sitt arbeide forholde seg til flere parter. Det er derfor viktig at de forskjellige rollene er avklart og definert, slik at man unngår konflikter i den daglige driften av selskapet. Det som kanskje er det viktigste er at rollene blir klargjort mellom rådmann, ledelsen i foretaket, styre og eier.

Eier ved kommunestyret bør igjennom eierskapsmeldingen og vedtektene, evt. supplert med styreinstruks, ha klargjort sin rolle i forhold til selskapet. Aktørenes roller er formelt definert i kommuneloven, men kan utdypes gjennom forannevnte dokumenter. Det er viktig at eier får nok informasjon fra foretaket slik at politisk nivå føler seg trygg på at selskapet forvaltes på en god måte.

Rådmann har krav på innsyn og har uttalelsesrett til de av foretakets styresaker som skal videre til politisk behandling. Rådmann kan også kreve at styrevedtak utsettes iverksatt. En god og riktig dialog mellom rådmann og foretakets ledelse er viktig. For å avklare rollene kan man utarbeide en rutine som tydeliggjør hvordan rådmannen og foretaket forholder seg til hverandre. Det bør gjennomføres regelmessige møter mellom rådmann og daglig leder i foretaket. Dette kan gjøres på mange måter, men det er viktig at rollene i praksis er avklart. Daglig leder deltar i enkelte kommuner på rådmannens ledermøter. I andre kommuner avholdes det månedlige møter mellom daglig leder og rådmann for drøfting av felles kommunale utfordringer.

⁴⁾ Kommunestyret kan be formannskapet om å representere eier i disse eiermøtene.



4:

AVTALER MED LEIETAKERNE SOM VERKTØY

FINANSIELLE VERKTØY

For å nå målsettingene for foretaket, er muligheten for å inngå bindende kontrakter med de som anvender eiendommene (leietakerne) helt avgjørende.

Videre er det avgjørende at disse kontraktene inngås på en måte som gjør at kostnadene med utførelse av alle oppgaver som er tildelt foretaket dekkes. Det er kun slik verdien i eiendomsmassen kan opprettholdes eller økes.

Leieavtaler, samt avtaler for leveranse av tjenester, er altså selve bærebjelken for god eiendomsforvaltning. En god eiendomsforvaltning innebærer langsiktighet. De økonomiske rammebetingelsene må derfor være tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter.

Skal eiers intensjoner med et kommunalt eiendomsforetak kunne oppfylles, er derfor det viktigste og mest fundamentale verktøyet inngåelse av kontrakter samt respekt for innholdet i disse kontraktene. Kontraktene må sees på som bindende både hos

For at eier skal kunne lykkes med sitt eiendomsforetak, er det viktig å gi foretaket de verktøy som kreves for at det skal nå sine målsettinger. Dette kan gjøres i foretakets vedtekter eller gjennom andre styringsdokumenter og vedtak (se kap. 3). De finansielle verktøyene er avgjørende, og er mangeartede, alt i fra muligheten til å gå inn i en reell kontraktssituasjon med leietakerne av de kommunale byggene (kap. 4) til å få muligheten til å anvende tjenelige regnskapsføringer (kap. 5) i forholdet mellom foretak og rådmannens del av kommuneorganisasjonen, samt til den økonomiske handlefriheten knyttet til omsetninger i eiendomsmassen og til salg av tjenester (kap. 6).

leietaker, rådmann og eier. Og selvfølgelig av foretaket selv. Det er gjennom leieavtaler man setter av midler til vedlikehold. At kommuneøkonomien «binder seg til masta» mht. et jevnt, forutsigbart vedlikehold av eiendomsmassen er nettopp poenget med en profesjonell eiendomsforvaltning.

Når et foretak skal inngå avtaler for leie og for ulike typer tjenesteleveranser, finnes det en rekke måter å gjøre dette på.

Foretaket kan for formålsbyggene inngå en samlet eller en rekke type adskilte avtaler med leietakerne. Som del av avtalen(e) kan det inngå en spesifisering av hvilke oppgaver som hhv er foretakets og leietakers, og i hvilket volum og til f.eks. hvilken responstid tjenester skal leveres. Dersom en detaljert spesifisering ikke inngår, kan man alternativt henvise til egne Service-Leveranse-Avtaler (SLA) eller til utarbeidede produkt- og tjenestekataloger.

De elementer som det må vurderes å inngå avtaler om (avhengig av foretakets ansvarsområder og

regnskapsprinsippene mellom foretak og kommune-organisasjon forøvrig) er:

Ansvarsområder*	Elementer som skal vurderes avtale for
(K)	Kapitalkostnader
FORVALTNING (F)	Forsikring Administrasjon Skatter og avgifter
DRIFT (D)	Løpende drift Renhold Energi Vann og avløp (kommunale avgifter) Renovasjon (evt kommunale avgifter) Vakt og sikring Utendørsdrift
VEDLIKEHOLD (V)	Planlagt vedlikehold Utskiftinger
BYGGUTVIKLING (U)	Løpende ombygging Offentlige krav og pålegg Oppgradering Utendørs
SERVICE (S)	Kontorledelse Sentralbord/resepsjon Kantine/catering Møbel/inventar Flytting/ompakking Tele IT Post/budtjenester Rekvisita /kopieringstjenester Oppheng og montering av løsøre Etc.
POTENSIAL (P)	Ombygging Påbygg/tilbygg
ANNET	Rådgivning/utredninger/forprosjekt/idefase Byggherrefunksjonen
Alle overnevnte ansvarsområder	Prisregulering av avtaler Kontraktfestet innbetaling av leie og tjenesteleveranser fra leietakerne Oppsigelser av avtaler + Ansvar for tomgangsleie i reserverte lokaler

*) Ansvarsområdene er hovedsaklig beskrevet i hht. Norsk Standard for livssyklus kostnader for bygninger NS 3454. Standarden er under revisjon.

Videre i dette kapitlet gjennomgås dette avgjørende avtaleverktøyet for god eiendomsforvaltning, samt

alle aspekter knyttet til dette verktøyet. Kapitlet er strukturert i hht. tabellen over.

4.1 Kapitalelementet (K)

Kostnader som kommunen har til avdrag og lån på eiendomsmassen blir, etter opprettelse av et foretak, enten værende igjen i rådmannens del av kommuneorganisasjonen eller blir overført til foretaket. Uansett bør denne delen av kapitalelementet inngå i beregning av leien som skal betales. Avhengig av hvor lån og avdrag betjenes i kommunen, skal den del av innbetaling som er til dekning av avdrag og lån, bli værende i foretaket eller tilbakeføres til kommuneorganisasjonen.

En tar med kapitalelementet i beregning av leien for å synliggjøre hva de reelle kostnader knyttet til eiendommen er, og for å bruke denne informasjonen inn mot en aktiv eiendomsstrategi og utvikling i kommunen.

Når man skal beregne kapitalleien kan man ta utgangspunkt i den verdien en eiendom er satt til. Verdien av de enkelte bygg gjør f.eks. at et gammelt ikke-rehabilitert bygg får en forholdsvis lav husleie mens et nytt rehabilitert bygg får en høyere husleie. Kapitalleien vil i dette tilfelle dekke renter og lån som foretaket har fått overført ved å få overført eiendommene til seg. Kapitalleien vil ikke dekke fremtidige investeringer. Disse må man dekke gjennom nye låneopptak. Husleien vil derfor naturlig øke etter hvert som man gjør investeringer i byggene (rehabiliteringer og nybygg), og til enhver tid dekke kapitalkostnadene knyttet til det å eie byggene.

Ved regnskapsmessig overføring av eiendom fra kommunen til foretaket skal eiendommenes verdi fastsettes. Når man etablerer en åpningsbalanse kan man gjøre en verdifastsettelse utifra hvilken måloppnåelse man ønsker. Denne verdiberegningen av eiendommene bestemmer hvor stor kapitaldelen av husleien blir. Lav verdi gir lave renter og avdrag mens høy verdi gir høyere renter og avdrag og tilsvarende høyere husleie.

Det kan legges ulike verdivurderinger til grunn. Som følger⁵:

4.1.1 Bokført verdi

Det vanligste er at eiendommene overføres fra kommunen til foretaket med bokført verdi. Det vil si den verdien eiendommen står bokført med i kommunens balanse ved overføringstidspunktet.

4.1.2 Beregnet anskaffelsesverdi/kostpris

I de fleste tilfeller er det beste grunnlaget for inngangsverdi i det kommunale eiendomsforetaket en beregnet anskaffelsesverdi. Det må i så fall gjennomføres en tilstandsvurdering av alle eiendommer som skal inn i det kommunale eiendomsforetaket med en beregning av hva anskaffelseskostnaden kan ha vært justert for elde.

4.1.3 Markedsverdi

Dersom det er et eksternt marked for eiendommen vil det normalt være mulig å sette en markedsverdi på eiendommen som kan benyttes som inngangsverdi i eiendomsforetaket.

4.1.4 Verdi lik nybygg-status

En annen metode er å legge opp til at kapitalleien beregnes ut i fra nybyggstatus på alle byggene, dvs. at alle byggene får en jevn høy husleie. Foretaket vil da kunne bygge seg opp fond som igjen vil kunne dekke investeringer (rehabilitering og nybygg) i fremtiden. En utfordring knyttet til å beregne husleien på denne måten vil være at leiekostnaden blir svært høy, og vanskelig vil kunne håndteres av kommunebudsjettet forøvrig.

4.1.5 Forsikringsverdi

Denne verdien skal reflektere det det vil koste å bygge en tilsvarende ny bygning. Forsikringsverdien er ofte satt sjablonmessig. Denne verdien er sjelden anvendbar som grunnlag for inngående balanse i et kommunalt eiendomsforetak.

⁵⁾

Se også vedlagte drøftinger fra KPMG og Ernst & Young

4.2 Forvaltning (F)

I forvaltning inngår foretakets oppgaver knyttet til skatter og avgifter (med unntak av VAR-avgifter som ligger under driftsoppgaver/driftskostnader (D)), eierforsikring, samt administrasjon.

4.2.1 Skatter og avgifter

Dette er for et kommunalt foretak sjelden noen stor kostnadspost i og med at eiendomsskatt ikke betales for kommunal eiendom. Trolig utgjør derfor dette elementet en helt ubetydelig del av basis for beregning av leie. Om kommunale avgifter, se kap. 4.3.4.

4.2.2 Forsikring

Huseierforsikring må KF'et ha kontroll over og ansvar for.

Det er imidlertid viktig tidlig å gå opp hvilke deler av forsikringen bruker kan påvirke både positivt og negativt og hvordan man best mulig kan håndtere dette. Eksempel kan være hærverk som medfører en forsikringssak. Det være seg vannskade, tagging, ruteknusing eller annen vandalisme. Her er det viktig at eier og bruker arbeider sammen for å få lavere forsikringskostnader. Dette kan gjøres gjennom tekniske installasjoner, direktevarsling til brannvesen, plasseringsavstand mellom yttervegg og avfallsdunker m.m.

4.2.3 Administrasjon

Foretaket har kostnader knyttet til å administrere sine eiendommer og leieforhold i dem. Dette omfatter ledelse, budsjett- og regnskapsarbeid, rapportering til ulike myndigheter, håndtering av naboforhold, personalarbeid, opparbeidelse og vedlikehold av arkiv, registre og rutiner, etc., etc.

Disse overhead-kostnadene skal ligge som basis for beregning av leieprisene, men dersom administrasjonsoppgavene er knyttet til vedlikehold (V), drift (D) eller annet, skal disse bakes inn i elementene som er omtalt nedenfor, og ikke belastes forvaltningselementet som del av leieavtalene.

4.3 Drift (D)

Driftsleveranser som foretaket leverer til leietakerne i formålsbyggene, må avtales. Driftsleveransene kan enten inngå i en leieavtale eller ligge i separate avtaler.

4.3.1 Løpende drift

Under løpende drift sorterer både tilsyn og ulike typer teknisk og annen bygghelst drift av byggene, enten man kaller dette vaktmester- eller driftsteknikeroppgaver.

Det er viktig i avtaler å fastsette hva som er foretakets oppgaver og hva som er leietakers ansvar. Det er å anbefale at alle oppgaver knyttet til byggverket og de tekniske anleggene ligger til foretaket da helhetstanken rundt byggene er opparbeidet hos sistnevnte samt at de ulike tilsynsmyndigheter og eier stiller foretaket til ansvar for disse oppgavene.

Brukerrelaterte forhold bør dog leietaker ha ansvar for da det er bruker som til daglig har sin virksomhet i byggene. Eksempel på slikt ansvar hos bruker/leietaker er oppgaven med å gjennomføre brannøvelser samt å holde rømningsveier åpne. Leietaker har også ansvar for andre forhold knyttet til helse-, miljø og sikkerhetsarbeidet og et eget ansvar for internkontroll på dette området. Leietaker bør også ha ansvar for tekniske installasjoner knyttet til eget bruk av lokalene, eks. for kjøling av serverrom.

Det er viktig for foretaket å få oversikt over de ulike driftskostnadene for byggene. Hvilke installasjoner har man og hvor ofte krever disse tiltak knyttet til drift og hva koster det? Her er det viktig å skille mellom tilsyn og drift av tekniske anlegg og drift knyttet til leietakers bruk av lokalene.

På driftssiden er det i Norge etablert en del nøkkeltall (se kap. 4.4 om vedlikehold og kap. 7.9 om nøkkeltall og benchmarking). Det er nok store forskjeller mellom de forskjellige foretakene både på hvor mye som er satt av til løpende drift og hvordan dette løses i praksis. Noen har egne ansatte til å gjennomføre store deler av den løpende driften, mens andre

gjennomfører store eller mindre deler av driften gjennom rammeavtaler (serviceavtaler) med spesialfirma. Driftskostnadene varierer utifra byggenes tilstand og mht. hvilken ansvarsfordeling det er mellom foretaket og leietaker. Driftskostnadene øker normalt ved rehabilitering grunnet dagens krav til tekniske anlegg.

I noen tilfeller er en kombinasjon av egen driftstjeneste og rammeavtaler benyttet. Dette kan fungere bra bare man er oppmerksom på hvor ansvaret til enhver tid ligger. Dersom leietaker i tillegg har sine egne vaktmestre ute på byggene, kan også disse hyres inn på deltid fra foretakets side for å gjennomføre de driftsoppgaver som foretaket har ansvar for.

Det er i dag en dreining fra «bygg med tekniske anlegg» til «datamaskiner med bygg rundt». Dette gjør at det stilles andre krav til kompetanse hos de som skal gjennomføre løpende drift enn det som var tilfellet tidligere. Den tidligere vaktmesteren som fikk det meste for alle i tillegg til i mange tilfeller å være sosialarbeider, strekker ofte ikke til i dagens nye bygg. Dette er det viktig å være oppmerksom på når man rehabiliterer og bygger nytt slik at de som skal gjennomføre løpende drift av anlegget har riktig kompetanse. Sentral driftsstyring, som de fleste foretakene i dag opererer med, er bare begynnelsen på den teknologiske utviklingen.

4.3.2 Renhold

Noen kommunale eiendomsforetak leverer renholdstjenester til sine leietakere i formålsbygg, andre ikke. Dette enten ved hjelp av egne ansatte eller som bestillerorganisasjon for eksternt leverte renholdstjenester. Inngår renhold i de tjenester som tilbys, skal dette bakes inn i avtalen(e) som en driftsleveranse.

Det kan lett oppstå uenighet om tjenesten leveres godt og bredt nok. Som konsekvens er det derfor lett at debatt om konkurranseutsetting av renholdet blir et tema.

Ethvert foretak bør utarbeide renholdsplaner som basis for sin utøvelse av renholdet. Disse beskriver areal som skal renholdes, frekvens, type renhold og

evt. også kvalitetsnivå. NKF har utgitt et temahefte «Beste praksis for renhold. Nasjonale kvalitetsmål» basert på INSTA 800 som kan brukes til å bestemme kvaliteten på renholdet.

I senere beregning av nøkkeltall for hvor mye renholdet koster pr m², er det viktig at 'renholdt areal' blir brukt (REA), ikke byggets BRA eller BTA. Renholdt areal er arealer som renholdes av renholdere minst 1 gang pr. uke (se «Ord og uttrykk innen eiendomsforvaltning – fasilitetsstyring», utgitt i 2008 og oppdatert av NTNU, NBEF og Multiconsult). REA beregnes som nettoareal etter NS 3490.

Renholdsplanene er en konkret illustrasjon av hva man skal levere til leietakerne. Dersom leietaker ønsker å betale mindre, er dette en bestilling om endring av renholdsplanen. Dersom renholdsplanen ikke er omfattende nok i følge leietaker, kan denne endres, og avtale om økt betaling inngås. Det er også viktig å ta stilling til om hovedrengjøring og vindusvask inngår i renholdsplanen og dermed i de inngåtte avtalene, eller om dette er å regne som ekstra service-tjenester.

Renhold utført av kommunalt ansatte leveres ikke alltid til samme pris som renhold levert av eksterne. Dette kan skyldes leveranse i form av ulike renholds-frekvens, type av renhold og kvalitetsnivå. Men det kan også i noen tilfeller skyldes at kommunalt ansatte har en kostnad som ligger over den kostnaden private har for sine ansatte. Pensjonsordninger i det offentlige er ofte dyrere enn hos private, og lønnsnivået for denne yrkesgruppen ligger også ofte noe høyere. Det siste kan bl.a. skyldes at fagorganiseringen hos renholdere i det offentlige er høyere enn hos private. Noe som igjen har satt fokus på bruk av personale med fagbrev innen renholdsyirket. Kostnadsforskjell kan også skyldes en større stabilitet i mannskapet hos det offentlige, og dermed større utlegg ved sykefravær o.l. hos fast ansatte. Fordelen med fast ansatte skal dog ikke underestimeres. Disse kjenner byggene, og har ofte opparbeidet et forhold til leietakerne som stimulerer til god leveranse. Også innen renhold er det opparbeidet nøkkeltall.

4.3.3 Energi

Alle byggene trenger energi. Både nettleie og energi skal bestilles og betales.

I noen kommuner har eiendomsforetaket fått ansvar for å være den samlede bestiller og håndterer av både nettleie og energi. I andre kommuner håndteres dette av hver enkelt virksomhet/leietaker, eller samlet for disse hos rådmannens organisasjon. Mange kommuner deltar i interkommunalt innkjøpssamarbeid på energi. Da vil eiendomsforetakene være bundet av de innkjøpsavtaler som der inngås.

Det er viktig å avklare hvilken rolle foretaket skal ha på energiområdet (bestilling av energi samt ENØK-arbeid). Det anbefales derfor at energi må være et adskilt avtaleelement mellom bruker og eiendomsforetak.

Energiøkonomisering må gjøres i nært samarbeid mellom eier og bruker da det er en nær sammenheng mellom tekniske tiltak og brukerrelaterte tiltak. Dersom foretaket skal ha en ledende rolle knyttet til energiøkonomisering mot bruker bør dette avtales, og bruker bør betale for det.

Mye taler for at eiendomsforetakene bør ha ENØK-ansvaret i kommunene. Dette fordi eiendomsforetakene har kunnskapene om teknisk ENØK-innsats og tilpasning til nyere energilovgivning. Flertallet av de eksisterende KF-ene mener dog at faktura på energi bør gå direkte til bruker for at bruker skal ha et incitament for sparing/bevisst energiforbruk. På denne måten får bruker et ansvarsforhold til sin energibruk.

Skal man få store gevinster på ENØK-tiltak er det oftest påkrevet med investeringer. Med modellen over blir dilemmaet at eiendomsforetaket tar investeringen, og bruker får energigevinsten. Oftest er investeringene rentable. Da kan det opprettes en avtale mellom KF og bruker der bruker betaler tilbake investeringen ved midler fra redusert energikostnad. Dersom investeringen ikke er rentabel må det opprettes en regulering av leieavtalen som kompenserer eiendomsforetaket for dets investeringer.

4.3.4 Vann , avløp og renovasjon – kommunale avgifter

Offentlige avgifter henger nøye sammen med bruk av lokalene og bør dekkes av leietaker, enten ved direkte betaling til den instans i kommunen som har ansvar for utførelse av disse tjenestene eller via betaling av leie/tjeneste-kontrakter med foretaket. Det er imidlertid viktig at foretaket har kontroll med forbruket i byggene for å kunne avdekke eventuelle feil med byggene (f.eks. vannlekkasje som årsak til høyt forbruk), og også få bidratt med forbruksreduserende tekniske installasjoner (vannmålere, omlegging til annet avfallssorteringsopplegg m.m.).

4.3.5 Vakt og sikring

Å ha overoppsyn med eiendomsmassen er en døgntkontinuerlig oppgave. Skader og uhell kan skje døgnet rundt. Alarmer utløses, tyveri skjer, flomsituasjoner kan inntre og brann kan oppstå. Brukerne kan også ha behov utover vanlig åpningstider.

Det er derfor viktig at eiendomsforetakene organiserer seg slik at det er døgntkontinuerlig beredskap for uttrykning. En slik vaktordning må det beregnes kostnader for og må inngå i leieavtalen eller tjenesteleveranseavtaler med leietakerne.

4.3.6 Utendørs

Alle bygg har et uteområde. Disse skal også ha driftstjenester. Det må avklares via avtaler om eiendomsforetakene skal ha ansvar for gårdsplasser og grøntområdene i sommerhalvåret og for brøyting og strøing i vinterhalvåret. Kostnadene må beregnes og legges inn i avtalene med leietakerne.

4.4 Vedlikehold (V)

En av de viktigste grunnene for å etablere kommunale foretak er å ivareta et godt verdibevarende vedlikehold. Dvs. å ivareta de investeringer som kommunen har gjort i årenes løp.

Det er mange måter å komme frem til tall for hva som er et riktig verdibevarende vedlikehold. Mange har laget oppslagsverk om dette. De siste på det norske markedet er REPAB som gir en detaljert oversikt over kostnader for alle bygningselementer. Setter man disse sammen og gjør en nåverdianalyse av hele byggets levetid får man en vedlikeholdskostnad pr år. Om man bruker denne beregningsmodellen vil foretaket ha mulighet til å bygge opp vedlikeholdsfond som man skal benytte de årene hvor faktiske kostnader overstiger inntekten (les mer om dette under kap. 5.7 om fond).

Ut over REPAB sine tall har Holteprosjekt utarbeidet tallmaterieell. Mange har benyttet seg av disse tallene, men erfaringene tilsier at disse tallene beskriver en virkelighet som baseres på en mye høyere standard enn kommunene har kunnet tillate seg. I 2009 fikk KS utarbeidet en rapport ved hjelp av Multiconsult og PWC med tittelen «Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde». Denne anbefalte et vedlikeholdsnivå på 100 kr /kvm per år for å opprettholde opprinnelig kvalitet i 30 år på et bygg (ved kalkylerente på 6%) (beløp i 2008-kroner). For 60 års avskrivningstid er tallet tilsvarende 170 kr per kvm per år. Dette er tall som mange kommunale eiendomsforvaltere kjenner seg igjen i mht. nivå for forsvarlig vedlikehold. En kan også ha nytte av å anvende NOU 2004:22 om «Velholdte bygg gir mer til alle. Om eiendomsforvaltning i kommunesektoren». Videre finnes f.eks. noen snitt-tall for hva vedlikeholdskostnaden/inntekten bør ligge på, utarbeidet av Undervisningsbygg (se deres hjemmeside www.undervisningsbygg.no). Her er tallene satt i system og vedlikeholdsboken til kravspesifikasjonen kan benyttes til å planlegge et langsiktig vedlikehold.

Hvem som skal ha ansvar for hvilke deler av vedlikeholdet er også et viktig tema å klarlegge når man etablerer et foretak. Skal byggeier ha det hele og fulle ansvar eller skal leietaker også ta en del av ansvaret? Hvem skal i så fall ha hvilket ansvar? Hvor skal skillet gå for at det skal bli minst mulig konflikter? Og hvordan ivaretas de bygningsmessige verdiene best? Leieavtalen mellom partene må si noe om ansvarsfordelingen. I kommunal sektor er det ofte

vanlig at eiendomsforvalteren (i vårt tilfelle: det kommunale eiendomsforetaket) har ansvar for både ytre og indre vedlikehold i formålsbyggene. Dette i motsetning til private som ofte kun har ytre vedlikehold lagt inn som sitt ansvar i leieavtaler.

Det første man bør gjøre etter at man har etablert foretaket er å få opp en langsiktig vedlikeholdsplan.

4.5 Byggutvikling (U)

Foretakets oppgaver knyttet til byggutvikling er ofte ikke innarbeidet i en leieavtale eller avtaler knyttet til tjenesteleveranser. Dette skyldes at investeringsbudsjett for oppgradering av byggene i tråd med offentlige pålegg og krav ofte bevilges av kommunestyret (eier) eller foretakets investeringsbudsjett. Investeringsbudsjettene blir da å betrakte som avtale om hvilke oppgaver foretakene skal utføre.

4.6 Brukerservice/facility management/støttefunksjoner (S)

I tillegg til alle overnevnte elementer som skal avklares i avtaledokumenter mellom utleier (eiendomsforetaket) og leietaker/bruker, er det viktig å bestemme om eiendomsforetaket skal tilby leietakerne en del ikke-bygg-relaterte tjenester. Dette blir mer og mer vanlig i privat sektor, slik at leietaker kan konsentrere seg om sin kjernevirksomhet.

Alle tjenester må prisfastsettes, og bestillingsmetodikk må avtales.

Som eiendomsforetak ser vi at det er et stort trykk fra leietakerne sin side for å få hjelp til alle støttefunksjoner for sin kjernevirksomhet, men at betalingsvilligheten knyttet til dette ofte mangler. Det er derfor en oppgave for rådmannens organisasjon å avklare hva som lønner seg best sett fra et helhetlig kommuneøkonomisk perspektiv. Mye taler for at eiendomsforetaket, som kjenner byggene godt,

f.eks. burde vært sterkere inne hva gjelder IKT-infrastrukturen i byggene. Denne infrastrukturen og byggverkets øvrige infrastruktur hører nøye sammen, og en samkjøring kunne ført til betydelige besparelser og smartere løsninger.

4.7 Potensialvurderinger (P)

Hovedformålet til eiendomsforetakene er å stille egnede lokaler til disposisjon for kommunen. Når behovet endres eller når byggene når en viss alder er det tid for å vurdere hva som skal skje med bygget. Alternativene kan være:

- Ombygging
- Påbygg/tilbygg
- Riving og nybygging
- Salg

I en slik situasjon må eiendomsforetakene bruke sin kompetanse til å gi kommunen råd om hva som skal gjøres.

Foretak som for eksempel har ansvar for kommunens tomteportefølje bør:

- Utarbeide liste over tomtene
- Vurdere, gruppere, og gi anbefaling om hvilke tomter kommunen skal beholde for eget bruk
- Vurdere og gi anbefalinger om hvilke tomter kommunen kan selge inklusive vurdering av eiendommens verdi ved gjeldende reguleringsformål og ved eventuell omregulering til andre formål.
- Vurdere og anbefale strategiske kjøp av tomter

På www.nkfnett.no ligger det et verktøysett for kommunal eiendomsutvikling for eiendomsoversikt, analyse og rapportering.

4.8 Andre tjenester levert til kommuneorganisasjonen

4.8.1 Rådgivning/utredninger/ forprosjekt/idéfase

I tillegg til å levere lokaler som skal tas inn leie for, og driftstjenester som det skal betales for, har flere av de kommunale eiendomsforetakene kommet dit at de fungerer som rådgivere for de kommunale tjenesteenheterne når det gjelder alle eiendomsfaglige og eiendomsøkonomiske spørsmål.

Dette kan være i form av utarbeidelse av kalkyler for alternative investeringsløsninger, kalkyler for videre bruk av lokaler versus investering i nybygg, rådgivning om hva som lønner seg for kommunen mht. omlegging i arealbruk, utredning av ulike samarbeids- og partneringsmodeller, etc., etc.

Når denne rådgivningen ikke direkte er knyttet til løpende forvaltning, drift, vedlikeholds – eller byggutviklingsansvar, og heller ikke er inndekket via et konkret byggherreprosjekt, må det avklares om foretaket skal få betalt for de ressursene foretaket legger inn i dette arbeidet. Dette gjelder spesielt når leiebetalings er satt så lavt at den maksimum dekker løpende kostnader i direkte tilknytning til FDV. Ved å trekke på de sistnevnte ressursene til annet enn de er ment til, vil vedlikeholdet igjen bli en salderingspost.

En kostnadsbasert timebetaling bør legges til grunn for rådgivningstjenester som gis til kommuneorganisasjonen.

4.8.2 Byggherrefunksjonen

Foretaket må også få dekket sine kostnader ved direkte prosjekteringsarbeid i tilknytning til byggherrefunksjonen. Når de kommunale virksomhetene ber/forventer at foretaket skal stå som byggherre for kommunale investeringsprosjekter, må foretakets kostnader i denne sammenheng dekkes av investeringsmidlene vha. timelister eller prosenter av en avtalt budsjettpost.

4.9

Vedr. avtaler med kommune-organisasjonen på alle ansvarsområder

4.9.1 Prisregulering av avtaler

Hvorvidt hele eller deler av leieavtalen skal indeksreguleres kommer an på flere forhold. Basis for beregning av leien vil blant annet påvirke valg av modell. Valg av tidspunkt for prisregulering bør også settes ut ifra valg av kommunens budsjetteringsmodell slik at dette henger sammen.

Det er naturlig å legge KPI (konsumprisindeksen) til grunn for reguleringen. Byggekostnadsindeksen er for utstabil til å kunne benyttes som utgangspunkt

Hvorvidt hele eller deler av leiebeløpet skal indeksreguleres bør også vurderes. Om man justerer kapitalelementet med en høy prosentandel vil husleien etter hvert stige ut av fornuftige proporsjoner.

Når det gjelder leieavtaler eller andre avtaler hvor tjenesteleveranser inngår, er det ikke alltid hensiktsmessig å legge KPI til grunn. Tjenesteleveranse er arbeidsintensivt og påvirkes sterkt av lønnsutviklingen. Energileveranser påvirkes av endringer i energimarkedet, og også av de bindinger og sikringer som foretaket/bestilleren har gjort på dette området. I avtalene må det derfor legges inn en prisreguleringsmekanisme som er en vekting mellom alle de forhold som en må ta i betraktning.

4.9.2 Kontraktfestet innbetaling fra leietakerne/brukere

Når det opereres med leieavtaler og evt. separate avtaler for tjenesteleveranse på driftssiden, evt. også ekstra serviceleveransekontrakter, er det en forutsetning at disse respekteres. Skal byggene forvaltes, driftes og vedlikeholdes, må midlene komme fra et sted.

Kommuner som har vedtatt å opprette kommunale eiendomsforetak og vedtatt innføring av leiebetaling har foretatt et strategisk politisk vedtak der man har akseptert den faglige sammenhengen som finnes mellom forutsigbar dekning av de nødvendige kostnader som bl.a. et verdibevarende vedlikehold innebærer. Det er likevel slik at de samme kommu-

ner, utifra de årlige prioriteringsdebatter knyttet til budsjettet, kan foreslå og/eller vedta å ikke betale i hht. de kontrakter man har inngått.

Situasjonen beskrevet i avsnittet over, setter det kommunale eiendomsforetaket i en stor knipe. Faglig vet foretaket at det blir svært dyrt for kommunen dersom den ikke «binder seg til masta».

Dette fordi vedlikeholdsetterslepet dermed akkumuleres ytterligere. Det er også ved manglende innbetaling fra leietakerne umulig for foretaket å oppnå de målsettinger som ligger i dets vedtekter. Dette er en sammenheng som dets leietakere ikke alltid forstår. Foretaket blir kritisert for manglende levering uten at man ser at dette har sin årsak i manglende tilgjengelige verktøy. Man vedlikeholder ikke ved hjelp av en organisasjonsmodell, men ved bruk av penger.

Det å skulle innbetale husleie er i mange kommuner også motivert av tanken om at synliggjøring av kostnader ved arealbruk hos leietakerne vil føre til at leietakerne ble mer arealeffektive. Skal dette fungere krever det at leietakerne enten får klar instruks av toppledelsen om å effektivisere, eller blir garantert en belønning for sin innsats ved f.eks. å få disponere noe av besparelsen til annet formål.

Hva gjør et kommunalt eiendomsforetak dersom leietakerne ikke betaler for seg og heller ikke forlater det antall m2 som man ikke betaler for?

Et kommunalt foretak har i praksis ikke mulighet å be kommunale leietaker flytte og å begjære utkastelse dersom dette ikke skjer frivillig. Foretaket tilhører samme juridiske person som leietakerne, og har samme politiske ledelse. Foretakets eneste reelle mulighet er å adressere problemstillingen til rådmann og til politisk nivå.

Ved inngåelse av kontrakter om tjenesteleveranser (renhold, vaktmestertjenester, energileveranser, kompensasjon for kostnader knyttet til forbruksavhengige kommunale avgifter m.m.), gjelder samme forventning som beskrevet i avsnittene over. Når man har inngått kontrakt forventes det at mottaker betaler.

Det er likevel slik at evt. manglende betaling for tjenesteleveranser i visse tilfeller er noe enklere å håndtere for foretaket enn manglende leiebetaling. Man kan tydeligere be om en reduksjon i bestillingen av tjenester tilsvarende det som ikke kommer inn i betaling, og kanskje lettere bli enige om at temperaturen senkes, ventilasjonsanlegget har en kortere daglig funksjonstid, renholdsfrekvensen synker noe der dette ikke truer hensynet til miljørettet helsevern eller HMS for de ansatte hos leietakeren, etc..

4.9.3 Oppsigelser av avtaler + Ansvar for tomgangsleie i reserverte lokaler

Leieavtalen bør inneholde et element om oppsigelse. Hva er oppsigelsesadgangen for begge parter, hvem har ansvar i forbindelse med at lokaler sies opp, hvilke bygg kan sies opp og hva er evt. reglene for fremleie knyttet til oppsigelse?

Det er viktig at KF-et sikrer seg økonomisk knyttet til oppsigelsesadgang. Et nytt eller totalrehabilitert bygg med høye kapitalkostnader bør være uoppsigelig til kapitalleien er delvis dekket, dvs. 20 - 25 år. Alternativt kan leietaker få mulighet til å finne alternativ leietaker til samme forutsetninger.

For eldre, ikke-rehabiliterede, bygg kan det gis mulighet til relativt kort oppsigelse, men det er viktig at det ikke gis mulighet til oppsigelse av ett og ett rom – det bør være deler av eller hel bygning slik at KF-et kan leie ut resterende bygg til andre leietakere. Om leietaker forutsetter at KF-et skal reservere bygget for fremtidig bruk bør leietaker dekke kostnadene dette medfører, og om lokalene frigis er det naturlig at det er KF-et selv som må dekke disse kostnadene.

For avtaler om tjenesteleveranser bør det gjelde en kortere oppsigelsestid enn for leieavtaler. Her vil det være naturlig at leietakerne gjør av- og tilleggsbestillinger for påfølgende år koordinert med det forberedende budsjettarbeidet både i foretak og hos leietaker. Vi konstaterer dog at praksisen på dette området varierer fra kommune til kommune.



5:

REGNSKAPSMESSIGE VERKTØY

5.1 Kommunelov versus regnskapslov

Hovedregelen når det gjelder regnskapsføring for kommunale foretak er at foretaket skal følge det regnskapssystemet som gjelder for kommunen – så fremt man kun har kommunen som leietaker. Foretakene fastsetter særbudsjett og utarbeider særregnskap og årsberetning for virksomheten i henhold til regnskapsforskriften for kommunale foretak.

Dersom foretaket driver næringsvirksomhet – det vi si leier ut lokaler i markedet, skal foretaket føre særregnskap etter bedriftsøkonomiske prinsipper i tråd med regnskapsloven. Kravet er at utleien i markedet er av en viss varighet og at den er egnet til å gi overskudd. Dette er et område for tolkninger og grensedragning. Se vedlagte drøftinger (kap. 13.3) fra KPMG, Ernst & Young og KS Bedrift.

Sett fra et bedriftsøkonomisk perspektiv er det mye som tyder på at det er regnskapsforskriften som er best egnet for et eiendomsforetak på grunn av balanseføringen av eiendommenes verdi som man ikke har i kommuneregnskapet. Noen kommunale eiendomsforetak har derfor valgt å føre regnskap etter regnskapsloven i tillegg til kommuneloven.

Hovedforskjellen når det gjelder balanseføringen av eiendommene går på hvordan avskrivninger av eiendommer virker inn på driftsresultatet. Ved føring etter regnskapsloven virker avskrivningene inn på resultatet, mens det ved føring etter kommuneloven ikke har noen resultateffekt. Derfor vil man ved manglende vedlikehold når det føres etter regnskapsloven, kunne se resultatet av bygningenes forfall direkte på bunnlinjen. Dette ved å foreta en nedskrivning av eiendommene i forhold til reell verdi/tilstand. På denne måten synliggjøres behovet for vedlikehold av eiendomsmassen.

Det er også viktig å merke seg at det innenfor enkelte fagmiljøer er en klar oppfatning om at å føre etter regnskapsloven ikke gir noe bedre resultat for vedlikeholdsarbeidet med kommunale eiendommer (se faksimile etter pkt 5.5).

5.2 Verdifastsettelse av eiendom⁶

Ved regnskapsmessig overføring av eiendom fra kommunen til foretaket skal eiendommenes verdi fastsettes. Verdifastsettelsen av eiendommene bestemmer i neste omgang hvor stor kapitaldelen av husleien blir. Lav verdi gir lave renter og avdrag mens høy verdi gir høyere renter og avdrag og tilsvarende høyere husleie.

Det vanligste er at eiendommene overføres til bokført verdi. Det kan imidlertid også legges andre verdivurderinger til grunn. Dette ble behandlet i kapittel 4.1 om Kapital.

5.3 Balanseføring⁷

Dersom ambisjonen er å synliggjøre alle kostnader forbundet med eiendomsmassen, herunder også effektene av vedlikehold, rehabilitering og forfall, må det settes opp et balanseregnskap i henhold til regnskapsloven. For foretak som ikke driver næringsvirksomhet, må et slikt regnskap føres som et sideregnskap ettersom regnskap i henhold til kommuneloven er obligatorisk.

Et balanseregnskap som synliggjør faktiske kostnader og verdiutviklingen, synliggjør hva som må til av økonomiske ressurser for å nå en målsetting om hensiktsmessige bygg til disposisjon for den kommunale tjenesteproduksjonen.

⁶⁾
Se også vedlagte drøftinger fra KPMG og Ernst & Young.

⁷⁾
Se også vedlagte drøftinger fra KPMG og Ernst & Young.

5.4 Dokumentavgift⁸

Et foretak er en del av kommunen som rettssubjekt. Intern overføring av eiendommer fra kommunen til foretaket utløser derfor ikke krav om dokumentavgift.

5.5 Avskrivning og nedskrivning⁹

Avskrivningene skal reflektere normal slitasje og elde. Erfaringsmessig er det klokt å dele avskrivningssatsene etter type bygg og bruke samme avskrivningssats for samme type bygg, etter formål. Siden gjenværende levetid uansett er lang, anbefales det å samle eiendommene i ulike kategorier og avskrive kategoriene med samme avskrivningssats. Eventuelle unntak behandles særskilt.

Avskrivningsreglene for kommunale bygninger fremgår av «Forskrift av 15.12.2000 om årsregnskap og årsberetning i kommuner og fylkeskommuner» §8. Anleggsmidler som har begrenset økonomisk levetid, skal avskrives med like store beløp over anleggsmiddelets levetid. Følgende avskrivningsperioder skal legges til grunn:

- 40 år: Boliger, skoler, barnehager, idrettshaller, veier og ledningsnett og lignende
- 50 år: Forretningsbygg, lagerbygg, administrasjonsbygg, sykehjem og andre institusjoner, kulturbygg, brannstasjoner og lignende.

Vi foreslår at samme avskrivningsperioder også benyttes for foretak som driver næringsvirksomhet, med mindre det foreligger en god begrunnelse for ikke å gjøre det.

Ved etablering av eiendomsforetaket vil det manglende vedlikeholdet gjenspeiles i en lavere verdi av eiendommen (avhengig av verdiberegningsmetode), og eiendommen vil bli tatt inn i balansen til en lavere verdi. Dersom det manglende vedlikehold avdekkes etter at eiendomsforetaket er etablert, vil dette medføre at eiendommen må nedskrives til en lavere verdi som reflekterer verdireduksjonen som følge av det manglende vedlikeholdet. En slik ekstra avskrivning vil, om man fører regnskap etter regnskapslovens bestemmelser, påvirke foretakets økonomiske resultat negativt. Effekten av manglende vedlikehold blir derfor synlig.

⁸⁾
Se vedlagte drøfting fra KPMG

⁹⁾
Se også vedlagte drøftinger fra KPMG og Ernst & Young

Revisorer mener reelle utgifter skjules

■ Vil ha like regnskapsregler i det offentlige og i næringslivet

Et skolebygg som forfaller, koster ikke det offentlige en krone. Før det plutselig blir veldig dyrt når det må bygges et nytt.

JOHN HULTGREN
SVERNING BERG BENTZDØD

Kostekvensen av at skolebygget forfaller kan være at det kan brukes i bare 40 år i stedet for 70, men det kommer ikke frem noe sted.

Slik kan paradokset, som i dag er sentralt på en stor konferanse i Oslo, oppsummeres. Spørsmålene som stilles der er blant annet om det er noe grunnleggende galt i det norske systemet som hindrer investeringer i store offentlige prosjekter. Flere av deltagerne kommer til å svare ja.

– Mitt viktigste budskap er at staten må endre regnskapsreglene sine slik at de synliggjør kostnadene på samme måte som alle



– Regnskapsreglene er et hinder for å gi fornuftig grunnlag til beslutningstakerne, sier fagdirektør Harald Brandsås i Den norske revisorforening.

FOTO: HILDE NEKALSEN

andre foretak må gjøre. Og dagens regnskapsregler er i realiteten et hinder for å gi fornuftig grunnlag til beslutningstakerne, sier fagdirektør Harald Brandsås i Den norske revisorforening.

Ulikt prinsipp. I Norge i dag følges det som kalles kontantprinsippet, som betyr at utgiften føres i investeringsåret. Brandsås og mange andre ønsker å erstatte det med periodiseringsprinsippet som brukes i næringslivet. Det innebærer at kostnaden ved en investering og driften av den fordeles over de årene investeringen benyttes.

Et annet eksempel er kontorbygg.

– Kostnadene for staten som bruker er i realiteten fordelt over for eksempel 10 år. Men i regnskapet vil det synes bare i år. Det er et viktig hinder når man skal ta stilling til beslutninger om vedlikehold og anskaffelser, sier Brandsås.

– I dag er situasjonen at vi ikke får på plass en god infrastruktur på Østlandet, en veiforhindelse på Sørvestlandet som gjør landsdelen i stand til å fungere som en økonomisk region, en skole som er god nok til at vi får alle elevene gjennom, eller førsteklasse universitetutdannelse, sier professor Victor Nor-

man fra Norges Handelshøyskole, som er invitert for å fortelle om det investeres for lite i offentlig realkapital i Norge.

Fremtidens utgifter. Døke bare kommer fremtidige utgifter for dårlig frem i statsregnskapene. De samfunnsøkonomiske analysene som i dag gjøres i forkant av statlige investeringer, er for få og for utilstrekkelige. Det hevder Marianne Andreassen, direktør for Senter for statlig økonomistyring, på dagens konferanse. På 1990-tallet var hun statssekretær i Finansdepartementet.

– Kostekvensen er at beslutningsgrunnlaget blir for dårlig. Det kan føre til at staten gyver løs på byggeprosjekter og reformer som umiddelbart ser ut til å gi stor nytteeffekt, men der man ikke har fått med seg kostnadene på sikt, eller at nytteeffekten på sikt viser seg å være mindre enn man trodde, sier hun.

John Hultgren@hifposten.no
sverning.bentzdod@hifposten.no

KOMMUNAL RAPPORT FREDAG 14. MAI 2010

Regnskapsprinsipp og offentlig vedlikehold

Mitt viktigste ankepunkt mot Den norske Revisorforenings argumentasjon er at den villeder leseren til å tro at endring av regnskapsprinsipper løser problemene med manglende vedlikehold.

Den norske Revisorforening (DnR) sendte 18. mars ut en pressemelding med overskriften «Offentlige regnskap er misvisende». Pressemeldingen tok til ordet for at endringer av regnskapsprinsippene som blir anvendt i offentlige regnskap, ville tvinge politikerne til å forholde seg til «realitetene». Jeg tillot meg å kommentere pressemeldingen når det gjelder kommunal sektor, og påviste at de eksemplene som det ble vist til, pensjonskostnader og konsekvensene av manglende vedlikehold, framkommer i kommunenes regnskaper.

I Kommunal Rapport nr. 13 kommer fagdirektør i DnR, Harald Brandsås, med en krass kritikk av min kommentar. Han benytter en stor del av innlegget til å insinuere at jeg verken forstår regnskap eller økonomi. Jeg har jobbet med fagfeltet i ca. 35 år, men skal la det ligge. I denne sammenheng har det ingenting med saken å gjøre.

SÅ FORSØKER BRANDSÅS Å SLÅ INN NOEN ÅPNE DØRER. Det pekes på betydningen av at regnskapet skal gi styringsinformasjon til brukerne av regnskapet, og at manglende vedlikehold fører til kortere økonomisk og fysisk levetid. Jeg tror det er vanskelig å finne noen som er uenig i disse utsagnene. Det er også derfor, som jeg skrev i mitt innlegg 15. april, det følger av god kommunal regnskapsskikk at anleggsmidler skal nedskrives når virkelig verdi er vesentlig lavere enn balanseført verdi (KRS 9). Nedskrevet beløp skal

også framgå av note til regnskapet (KRS 6).

Mitt viktigste ankepunkt mot Den norske Revisorforenings argumentasjon er at den villeder leseren til å tro at endring av regnskapsprinsipper løser problemene med manglende vedlikehold. Vedlikehold sikres ved at det planlegges, budsjetteres og gjennomføres i samsvar med langsiktige planer. Vedlikeholdsetterslep blir ikke borte selv om man endrer regnskapsprinsipp; også virksomheter som fører sine regnskaper etter regnskapsloven kan ha problemer med vedlikeholdsetterslep!

I MITT SVAR PEKTE JEG PÅ MÅLEUTFORDRINGENE som oppstår som følge av en mangeartet virksomhet. Kommunale aktiviteter er styrt av budsjetter, noe som også får konsekvenser for hva som skal rapporteres til kommunestyret/fylkestinget. Det er summen av all styringsinformasjon, herunder informasjon fra regnskapet, som skal bidra til et godt beslutningsgrunnlag for folkevalgte og administrative ledere. Manglende vedlikehold kommer som regel ikke av for lite informasjon, men som følge av manglende eller ulike politiske prioriteringer.

Dersom DnR er bekymret for og ønsker en diskusjon om vedlikeholdsetterslepet innenfor offentlig sektor, tror jeg en annen innfallsvinkel enn valg av regnskapsprinsipp vil være vel så interessant.

● **Ole Kristian Rogndokken**, daglig leder i Nornes Kommunerevisorforbund

Vedlikeholdsetterslepet og de kommunale regnskapene

I kommunene må det en politisk beslutning til for å få penger til vedlikeholdet, mens i selskapsregnskapet er vedlikeholdsetterslepet i prinsippet en regnskapsmessig disposisjon. Kan kommunene likevel få gitt uttrykk for vedlikeholdsetterslepet i regnskapet eller som innspill i budsjettdebatten?

Det har i det siste pågått en diskusjon om ulike regnskapssystemers fortroelighet i forskjellige medier. Forretningsforeningen (Drift) hevder at offentlige regnskaper ikke får fram forpliktelser tilfredsstillende, og viser til at internasjonale regler hadde vært bedre. Både NKRIF og NKK har tatt til motmæle. Det er i utgangspunktet misvisende å omtale «offentlige regnskaper» generelt i denne diskusjonen all den tid det er vesensforskjell mellom selskapsregnskapet og kommuneregnskapet. Mine refleksjoner her knyttes til kommuneregnskapet.

I kommunal sektor bokføres vedlikehold når det er kjent anordningsprinsippet, dvs. når kommunen har gått til anskaffelse av vedlikeholdstjenester. Dersom man unnlater å gjennomføre vedlikehold, selv om det synes påkrevet, vil ikke dette komme til uttrykk i tallregnskapet. Det kan på frivillig basis (ikke obligatorisk) informeres om et vedlikeholdsetterslep i note til regnskapet. Det er imidlertid også en løsning å bevilge midler til framtidig vedlikehold gjennom en avsetning («nødvendige avsetninger» ifølge kommuneloven). Det betyr at man etter politisk prioritering velger å møte et framtidig vedlikehold ved først å spare (egenfinansiering).

Å BEVILGE MIDLER TIL VEDLIKEHOLD KOMMUNENE I PRINSIPPET med alle andre bevilgninger. Et nytt sykehus som lides vedlikeholdes, vil ikke kunne påregnes å være funksjonelt i den fastsatte levetiden på 50 år. Det er altså en pris på det å måtte finansiere en total rehabilitering eller bygge nytt 10 år før tiden pga. manglende vedlikehold. Det er derfor riktig at også kommunene kan synliggjøre et vedlikeholdsetterslep slik at politikerne kan ta dette med i politisk budsjettdebatt. Grunnet dette kan, som nevnt, finnes i note til tidligere års regnskaper eller som et administrativt innspill i budsjettdebatten.

mentet, jf. bevilgning til «nødvendige avsetninger».

I PRIVAT SEKTOR (selskapsregnskapet) er hovedsystemet å bokføre vedlikeholdsførligheten, enten som avsetning eller gjennom egne avskrivninger (se nedenfor). I visse bransjer, så som for fly, skip, borerigger og noterte eiendomsselskaper, som har stort periodisk vedlikehold, er det praksis for å bokføre andel av vedlikehold årlig fram til at selvs vedlikeholdet gjennomføres. Denne periodiseringen ligner på vanlig måte i summenstillingsprinsippet. Hvorvidt det er praktisk å gjennomføre slike avsetninger/ekte avskrivninger for andre bransjer, er kanskje mer usikkert.

I kommuneregnskapet bokføres avskrivninger etter en fast plan for levetid. Det er også hjemmel for å bokføre nedskrivninger i visse situasjoner. Regnskapsstandarden om nedskrivninger gir trolig ikke hjemmel for å bokføre vedlikeholdsetterslep, den tar høyde for mer «fundamentale» bruksendringer. Avskrivningene har ikke bevilgningmessig eller resultatmessig konsekvens, men reduserer verdien av anleggsmidlene. Avskrivningene kommer likevel til uttrykk i nasjonal statistikk over kostnader knyttet til drift av formålsbygg (skoler, sykehus osv.).

I selskapsregnskapet bokføres avskrivninger etter en individuell plan som gir uttrykk for forbruken (verdiforringelsen) på anleggsmiddelet over levetiden. Dersom et bygg forringes raskere enn opprinnelig avskrivningsplan som følge av manglende vedlikehold, vil altså levetiden reduseres og avskrivningskostnaden bli større. På denne måte vil et vedlikeholdsetterslep mer indirekte komme til uttrykk gjennom avskrivningene. Også anleggsmidlenes verdi reduseres med avskrivninger, naturligvis.

Hvilet regnskap gir da best uttrykk

for vedlikeholdsetterslepet? I selskapsregnskapet vil etterslepet enten komme til uttrykk gjennom avsetninger eller ekte avskrivninger, altså etter en regnskapsfaglig vurdering. I kommuneregnskapet kan etterslepet enten komme til uttrykk i noter, eller gjennom bevilgninger ved avsetninger til framtidig vedlikehold, altså etter en politisk vurdering. I en regnskapsfaglig diskusjon vil altså regnskapene i privat sektor gi best uttrykk for vedlikeholdsetterslepet. Hva som er praktisk, kan være et annet spørsmål.

Kommunene kan anskaffe varige driftsmidler (bygg, anlegg, verier m.v.) gjennom såkalt offentlig-privat samarbeid (resale/OPS-avtaler). Slike avtaler omfatter også krav til gjennomføring av vedlikehold (FDV) på driftsmiddelet i et visst antall år for kommunen overtar vedlikeholdsansvaret. Gjennom leieprisen vil kommunen få inkludert FDV-kostnader. Dette er altså et eksempel på at forskjellige anskaffelses- og driftsordninger gir forskjellige utslag i kommuneregnskapet.

KOMMUNENE HADDE I 2002 en omfattende revisjon av regnskapsforskriften med krav til bokføring av pensjonsforpliktelser. Reglene bygget på Norsk Regnskapsstandard om pensjonskostnader. Konsekvensen av dette, kort fortalt, er at den kommunale balansen framviser pensjonsforpliktelser etter aktuariemessige beregninger, men driftsregnskapet i realiteten viser pensjonsinnbetalinger, dvs. at virkningen av beregning av pensjonskostnader tilføres over tid (inntil 12 år). Dette er en konstruksjon som innebærer at man i regnskapsfaglig prinsippel tenkning alltid må ta forbehold om denne løsningen.

© Øyvind Sundt, revisjons- og regnskapsregnskapet SDO AS

Kommunal rapp. # 10.06.2010

5.6

Belåning – kan KF'et ta opp lån?¹⁰

Et foretak som overtar eiendommene fra kommunen overtar også verdiene som ligger i eiendommene. Det er da også naturlig at det er foretaket som låner til investeringer. Kommunestyret bestemmer i vedtektene hvilke fullmakter foretaket skal ha til å gjøre låneopptak.

Siden et KF er en del av kommunen som rettsubjekt, og derved ikke kan gå konkurs, nyter foretaket samme kredittverdighet som kommunen selv. Derfor vil man ved låneopptak kunne oppnå samme fordel som om lånet tas opp via kommunens egen låneportefølje.

5.7

Fond¹¹

Fond er en del av kommunens/foretakets egenkapital. Fond kan sammenlignes med en sparekonto som kan brukes som en økonomisk buffert for å håndtere forutsette og uforutsette økonomiske hendelser.

Fond er et viktig verktøy for å ivareta langsiktigheten i eiendomsforvaltningen.

Kommuneregnskapet¹² opererer med bundne og ubundne fond. Bundne fond består av avsetninger som i følge lov eller forskrift, eller etter nærmere bestemmelser fra innbetalere, er forutsatt nytt til bestemte formål. «Innbetalere» fortolkes slik at kommunen/foretaket er bundet overfor tredjepart ved avtale om bruken av pengene. Tredjepart vil da være en annen juridisk person enn kommunen selv.

Bundne fond kan oppstå både i drifts- og investeringsregnskapet. Bruk og avsetning til bundne fond skal budsjetteres, men det er faktisk forbruk som avgjør størrelsen på beløpet som skal inntektsføres, eventuelt føres som avsetning. Avsetning til bundne fond er beskyttet fra strykninger i regnskapsforskriftene.

Ubundne fond som oppstår i driftsregnskapet omtales gjerne som disposisjonsfond. Er det ubundne fondet oppstått i investeringsregnskapet omtales fondet som ubundet investeringsfond. Ubundne fond kan disponeres og omdisponeres av kompetent organ, dog slik at ubundet investeringsfond kun kan benyttes i investeringsregnskapet.

Kommunestyret kan, etter nærmere gitte bestemmelser, gi underordnet organ delegert myndighet til å avsette til og bruke av disposisjonsfond. Det vises spesielt til brev fra Kommunal- og regionaldepartementet til Norges Kommunerevisorforbund av 07.04.2010 om avsetning til og bruk av disposisjonsfond (vedlegg 13.5).

Regnskapsforskriftenes strykningsbestemmelser kan påvirke muligheten for å gjennomføre budsjettert avsetning til disposisjonsfond og ubundne investeringsfond.

Kommunestyret bør i foretakets vedtekter og i et økonomireglement eller annet vedtak, si noe om foretakets fullmakter til å fordele/disponere kommunestyrets bevilgninger, herunder muligheten til avsetning til/bruk av fond.¹³

For et foretak kan det være aktuelt å ha et samlet fond som kan brukes til mange formål, eller flere fond som kan brukes til ulike formål. Som for eksempel:

¹⁰⁾ Se også vedlagte drøftinger fra KS Bedrift og Ernst & Young.

¹¹⁾ Se også vedlagte drøftinger fra KS Bedrift og Ernst & Young.

¹²⁾ Dette underkapittelet er skrevet ut fra at regnskapet føres etter kommuneloven.

¹³⁾ Se KRDs brev 07.04.2010 vedlegg 13.5 og Øyvind Sunde «Kommuneregnskapet» 5 utgave side 181.

- Vedlikeholdsfond til vedlikehold og rehabilitering
- Energifond til å dekke skiftinger i energimarkedet
- Rentefond for å dekke skiftinger i renten
- Investeringsfond til nybygg/påbygging
- Eiendomsfond (investeringsfond) til kjøp, salg og makeskifter.

Hva som er mest hensiktsmessig må hver enkelt kommune vurdere ut fra de ansvarsområder og oppgaver foretaket har fått.

Kommunestyret bestemmer hvilke fond foretaket skal ha og gir regler for hvordan fondet/ene skal disponeres. Eventuelt kan kommunestyret gi foretaket fullmakt gjennom vedtak eller vedtekter til å bestemme dette selv.

Etter gjeldende forskrifter skal regnskapene for kommunekassen og foretakene gjøres opp hver for seg. Dette er presisert i en uttalelse fra departementet av 17. juni 2009¹⁴. Foretaket kan dermed bygge opp fond i henhold til sine budsjetter selv om kommunekassen går med underskudd. Planlagt bruk og avsetning til fond må budsjetteres.

5.8 Mva¹⁵

Foretaket er en del av kommunens virksomhet og har rett til kompensasjon av merverdiavgift. Det er kommunen som skal sende inn oppgaver for kommunale foretak.

Anskaffelser til bygg, anlegg eller annen fast eiendom for salg eller utleie kan ikke kreves kompensert, med mindre anskaffelsen gjelder boliger med helseformål eller sosiale formål, samt fellesanlegg i tilknytning til slike boliger.

Det er forutsatt at den enkelte enhet innen kommunen som har foretatt den merverdiavgiftsbelagte anskaffelsen, faktisk skal få tilført kompensasjonen på sitt budsjett. De kompensasjonsberettigede anskaffelsene skal etter denne forutsetningen regnskapsføres brutto, men hvor den enkelte virksomhet skal føre kompensasjonsbeløpet til inntekt på sitt budsjett og regnskap. Løsningen skal på denne måten sikre at kompensasjonsbeløpene kommer til inntekt på budsjettet og regnskapet til de virksomhetene som faktisk har foretatt anskaffelsene. Kommunalt foretak er en del av kommunen når kommunestyret har bestemt at foretaket skal organiseres som kommunalt foretak etter kapittel 11 i kommuneloven. Det betyr at kommunale foretak skal godskrives sin andel av merverdiavgiftskostnaden ved den interne fordelingen av kompensasjonsbeløpet.

Kommuner mv. får full kompensasjon for merverdiavgift, så lenge anskaffelsen er til bruk i kommunens kompensasjonsberettigede virksomhet.

Kommuner som har omfattende merverdiavgiftsbelagte anskaffelser, og følgelig større krav om kompensasjon for merverdiavgift enn sitt trekk i rammetilskuddet, vil tjene på ordningen ved at utbetalt merverdiavgift utover trekket i rammetilskuddet vil innebære en netto inntekt for kommunen.

¹⁴
Se forøvrig vedlagt brev fra Kommunal og regionaldepartementet. Vedlegg 13.4

¹⁵
Se forøvrig vedlagte drøftinger fra KPMG og Ernst & Young



6:

KJØP, SALG OG UMLEIE
TIL ANDRE SOM VERKTØY

6.1 Kjøp og salg av bygg og tomter

Dersom eiendomsforetakets formål sier at det er foretakets oppgave å stille med hensiktsmessige bygg for den kommunale tjensteproduksjonen, er det viktig at foretaket får mandater og verktøyer til å kunne selge, kjøpe og makeskifte eiendommer. Dette for at eiendomsmassen skal være tilpasset brukernes behov.

Også eiendomsøkonomiske hensyn taler sterkt for at eiendomsforetaket skal kunne avhende og tilføre eiendom. I noen situasjoner er det bedre å selge seg ut av et vedlikeholds- eller byggutviklingsbehov, og i andre tilfeller er det også økonomisk riktig å kjøpe istedenfor å bygge selv. Bl.a. for å komme til arealer som er riktig geografisk plassert i forhold til andre kommunale funksjoner.

For å gjennomføre salg og kjøp på en effektiv måte er det viktig at foretaket har de rette fullmakter i sine vedtekter eller andre vedtak, samt at man (dersom vedtektene og fullmaktene er begrenset) fremmer sak til kommunestyret og får klarert hvilke rammer man har for enkelte kjøp-/salgsprosesser før disse starter.

Ved salg av eiendom er det viktig at man ikke kommer i konflikt med regelverket om offentlig støtte. Ved brudd på dette regelverket kan kommunen bli innklaget for ESA. ESA er EFTA's kontrollorgan og går bl.a. inn i saker hvor man gjennom direktesalg gir skjult subsidiering til enkeltselskaper.

Som et kommunalt foretak har man mulighet til å bruke også andre finansielle verktøy enn de som er omtalt i kapitlene 4 og 5. Nedenfor nevnes noen av disse.

6.2 Utleie av lokaler til andre offentlige eller private aktører¹⁶

Kommunaleide lokaler som for en periode ikke skal anvendes av kommunen selv, må søkes leid ut i markedet.

Man må dog være oppmerksom på mva-reglementet og skatt som vil kunne slå inn når man går ut på det åpne marked med lokaler for utleie, jfr. kap 5.1. Det kan derfor være en ide å opprette eget AS for utleievirksomhet av bygg med ikke-kommunale leietakere. AS kan enten skilles ut fra foretaket eller legges under foretaket som et datterselskap. Man skiller da ut enkelteiendommer i ett eller flere selskaper. I denne sammenheng kan dokumentavgift måtte betales avhengig av hvordan selskapet organiseres.

6.3 Utskilling av enkelteiendommer i egne aksjeselskaper

Av kommunelovens § 6 fremgår det at kommunestyret er øverste kommunale organ og treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegeringsvedtak. Det er derfor kommunestyret som må avgjøre om de ønsker å delegere nødvendig myndighet til et foretak til å representere kommunen ved etableringen av et AS. En slik delegering kan gjøres i utformingen av foretakets vedtekter eller i andre vedtak hvor det tydelig fremgår at delegering er gitt. Et KF kan gis fullmakt til å etablere et heleid kommunalt AS, eventuelt inngå samarbeid med andre om AS-etablering.

¹⁶

Se ellers drøfting fra KPMG i vedlegg.

6.4

Salg av tjenester til og fra andre offentlige og private aktører

Salg av tjenester til/fra andre offentlige aktører, eller til/fra private aktører, er en mulighet.

Det er her imidlertid viktig at foretaket balanserer innenfor regelverket om offentlige anskaffelser og i forhold til konkurranseloven. I forbindelse med sistnevnte, er det bl.a. helt avgjørende at det kommunale eiendomsforetakets handlinger ikke fører til noen konkurransevidringer i markedet. Det er også viktig at foretaket, når eventuelle tjenester skal selges ut i markedet i konkurranse med andre, ikke kan tas for intern kryss-subsidiering som påvirker prisene som tilbys utad. Man må også være oppmerksom på mva-reglementet og skatt som kan slå inn når man går ut på det åpne marked med sine tjenester eller lokaler for utleie, jfr. kap 5.1.



7:

**VERKTØY SOM FORETAKET
MÅ OPPARBEIDE SELV**

7.1 Etikk

Alle kommunale enheter, tjenestesteder og kommunale foretak er avhengig av tillit og troverdighet i befolkningen og blant kommunens besluttende organer, kontrollutvalg m.m.

Utarbeidelse av etiske regler er viktig for alle kommuner, ikke minst blir det sentralt hos store innkjøpere i kommunen som kommunale eiendomsforetak ofte er. Etiske regler bidrar til å utvikle omdømmet og opprettholde langsiktige interesser. De skal sikre god standard og felles praksis samt hjelpe foretaket med å håndtere risiko. For å få respekt for jobben man gjør, må man ha tillit. En stor del av denne tilliten er basert på etikk, redelighet og profesjonalitet.

Etiske regler for et kommunalt eiendomsforetak bør i prinsippet være de samme som kommunens for øvrig. Avgjørende for å lykkes med å finne de riktige reglene, er at så mange som mulig blir engasjert i arbeidet for å bidra med innspill fra sin jobbhverdag. Kommunen kan i stor grad skaffe seg troverdighet i dette arbeidet ved å engasjere folk fra ulike tjenestesteder og fra ulike nivåer. Til slutt bør de etiske regler vedtas politisk.

Temaer det kan være aktuelt å ha med:

- Forretningsetiske regler – særlig i forhold til offentlige anskaffelser.
- Habilitet – når må jeg som innkjøper erklære meg inhabil?
- Forbud mot gaver eller ytelser og fordeler – hva må jeg si nei til?

Om en kommune skal lykkes med sitt eiendomsforetak er i stor grad avhengig av hvilke verktøy og rammebetingelser eier gir foretaket og hvordan rådmannen i praksis skaper rom for at foretaket kan operere med disse virkemidlene. Foretakets egen innsats er også avgjørende for suksess.

Som på alle andre områder, er etikk og god ledelse avgjørende faktorer, likeså strategisk arbeid, fokus på forretningsområder, tillitsbygging gjennom effektive, profesjonelle og kompetente leveranser, servicefokus og brukerundersøkelser, samt i hvilken grad foretaket spiller opp mot endringer i sine omgivelser.

- Åpenhet – diskusjon og dialog med kolleger og leder viktig når du er i tvil.
- Ansattes ytringsfrihet – ansatte har lov til å uttale seg i offentligheten innenfor sitt fagområde
- Varsel om kritikkverdige forhold følger av arbeidsmiljølovens § 2-3 og 2-4. Arbeidsgiver skal ha rutiner for varsling, og reglene skal være kjent i bedriften. For et KF vil dette foretaket normalt følge kommunens vedtatte

rutiner for varsling.

- Lederansvar – de skal sørge for at ansatte er kjent med og har forstått reglene. Lederen må også gå foran som et godt eksempel.
- Respekt – alle skal behandle brukerne med respekt.
- Forvaltning av samfunnets/kommunens fellesmidler – stiller særskilte krav til offentlig ansatte
- Alle ansatte har et personlig og selvstendig ansvar for å følge de etiske reglene.
- Regler for e-post.

Enkelte kommunale foretak har også som rutine at alle nyansatte må fylle ut og signere en egen-erklæring hvor man eventuelt oppgir verv, interesser, slektskap eller medlemskap som kan føre til inhabilitet.

I tillegg til utarbeidelsen av etiske regler, er det for alle enheter og kommunale foretak fornuftig jevnlig å avholde kurs for de ansatte hvor man gjennomgår reglene. På et slikt kurs kan man diskutere ulike konkrete situasjoner og dilemmaer man kan komme opp i. I hverdagen er det også viktig at det er en åpen

dialog og diskusjon rundt dagsaktuelle spørsmål man som offentlig ansatt kan komme i. Hvordan skal jeg håndtere denne invitasjonen? Må foretaket betale kursavgift og hotellopphold når jeg er blitt invitert av en leverandør? Hvis foretaket er i en anbudsprosess; hva kan jeg fortelle tilbyderne? Kan jeg ta i mot en flaske vin til jul? Er det noen gaver eller fordeler jeg kan ta i mot? Det anbefales av styret gis styreopplæring.

7.2 Servicefokus - Brukerundersøkelse

En eiendomsforvalter som skal leie ut lokaler og levere drifts- og andre tjenester inn mot byggene, er en serviceorganisasjon. Fokus på denne rollen er viktig for det kommunale foretaket å arbeide med. At man evt. har en monopolrolle fritar en ikke for å være opptatt av å levere gode tjenester basert på forutgående rolleavklaringer mellom leietaker og utleier. Forutsigbarhet, tydelighet og responstid er viktig for leietakerne.

Det kan ofte ta år å få en tydelig rolleavklaring inn under huden hos de ansatte på både leietaker- og utleiersiden. Mye og tydelig informasjon må til, både fra foretakets og rådmannens side. Rådmannen har ansvar for at leietakersiden blir skolert i sin rolle, men foretaket bør hjelpe til i dette arbeidet (og om nødvendig ta initiativ til slik skolering).

Foretaket bør vurdere jevnlig undersøkelser blant sine leietakere for å se om disse opplever forutsigbarhet, tydelighet og at de får respons på sine henvendelser, samt om informasjon om diverse forhold er nådd fram og oppfattet. Videre bør en undersøke om kvalitet og kvantitet oppleves levert slik den er bestilt og avtalt.

7.3 God ledelse

Eiendomsledelsen må utføres på vegne av eier og ha som sitt overordnede formål å ivareta eierens interesser og ansvar overfor brukerne og samfunnet, samt å ivareta eiendommenes drift, vedlikehold og utvikling.

Ansaret og interessene som eiendomsledelsen skal ivareta, vil imidlertid primært være forankret i eierrollen, mindre i bruker- eller forvalterrollen. I FDV-bladet nr 1-2010, skriver Per Eikeland, prosjektleder for KoBE, at: «Brukeren forholder seg til eiendommen som nødvendige lokaler som trengs for kjernevirksomheten. Huseierperspektivet er mer omfattende og langsiktig. Eiendommen er en investering som skal nedbetales og gi avkastning over levetiden. Ulike interesser og tidsperspektiv er en viktig årsak til at bygninger som forvaltes av brukerne, oftest får et dårligere forebyggende vedlikehold enn bygninger som forvaltes av eiendomsforetak, offentlig eller privat.»¹⁷.

God ledelse generelt omfatter mange aspekter. Det er her ikke ment å gi omfattende og generelle råd om ledelse, men å nevne noen punkter som spesielt bør vektlegges for ledelse av kommunale eiendomsforetak.

For det første, et kommunalt foretak opererer i skjæringspunktet mellom politikk og marked. Skal foretaket på sikt lykkes, er det viktig at ledelsen blir rekruttert med henblikk på dette. Ren markedstenkning eller ren politisk tenkning vil ikke føre til et bærekraftig kommunalt foretak. Et offentlig organ skal følge en rekke lover og regler og har andre rammebetingelser og beslutningsveger enn et privat foretak. Dette må forstås av ledelsen. Ledelsen må også ha fokus på det forretningsmessige og ha evne til å bringe dette inn i det kommunale arbeidet.

¹⁷⁾

Link til artikkel i bladet FDV med tittel «Fokus på eierrollen»:
<http://www.fdvnytt.no/article/20100125/NYHETER/100129994/1036&ExpNodes=1004>

For det andre, et kommunalt eiendomsforetak er ofte et politisk kompromiss med usikker politisk fremtid. Ledelsen av et slikt foretak må kunne balansere og leve i et uforutsigbart politisk landskap.

For det tredje, et kommunalt eiendomsforetak er ofte ikke ønsket av mange av brukerne av formålsbyggene. Dette bl.a. fordi de ansatte i virksomheten i byggene ofte mister sin «tradisjonelle råderett» over vaktmesteren og renholdspersonalet. En tydeliggjøring av hva som er bygghelate tjenester og hva som er ren brukerservice følger ofte i kjølvannet av en profesjonalisert eiendomstjeneste. Dette vil i første omgang virke merbelastende på brukerne av tjenestebyggene fordi renholds- og vaktmesterressursene dras mot bygghelate istedet for mot håndtering av forefallende gjøremål hos brukeren. Videre vil opprettelse av et eiendomsforetak føre til at kommunebudsjettet «bindes til masta» hva gjelder husleie- og tjenestebetalinger. Dette gjør at det i flere kommunale virksomheter er en redsel for at eiendom mister status som salderingspost og at deres eget tjenesteområde istedet kan bli den fremtidige salderingsposten. Alt dette kan skape en massiv motstand hos brukerne av formålsbyggene til de ordninger og det rasjonale eiendomsforetaket arbeider etter. En god eiendomsledelse innebærer derfor at mye tid og ressurser må settes av til repeterende informasjon om de langsiktige virkninger av god eiendomsforvaltning for hele kommuneorganisasjonen og for kommuneøkonomien. Det er viktig at foretaket fremstår som en servicebedrift for brukerne av formålsbyggene, og ikke oppfattes som en begrensning og bremsekloss i eiendommen og byggets utvikling.

For det fjerde, god ledelse innen kommunale eiendomsforetak består i å bevise at eiendomsforetaket er seg tilliten verdig for sine oppgaver og ansvar. Det vil alltid være motstand hos noen politiske miljøer og hos deler av kommuneorganisasjonen mot en profesjonalisering av eiendomsforvaltningen. Dette fordi ulike årsakssammenhenger møtes og ulike historiske erfaringer spiller inn. En leder av et kommunalt eiendomsforetak må derfor på den ene siden forholde seg til politiske flertallsvedtak og på den andre siden forstå at flertallet ikke er gitt.

For det femte, god eiendomsledelse i en kommune er å bringe kommunal håndtering av eiendommer i tråd med gjeldene lover og regler i Norge og å forutse utviklingen som kommer innen nasjonal lovgivning. Det må fremmes strategier og planer som tar høyde for de krav som stilles til både kommunale foretak og til kommunal eiendom.

For det sjette, god eiendomsledelse er å spille eiendomsaspektet inn i alle relevante prosesser i kommunen. For å lykkes med kommuneøkonomien og dermed den fremtidige tjenesteytingen fra kommunen, utgjør forvaltning og utvikling av eiendom en viktig rolle. Det samme gjelder i kommunens utøvelse av sin samfunnsutviklerrolle. Det er derfor viktig at eiendomsledelsen arbeider for at kommunen i mange av sine interne planprosesser gir plass til eiendomsforetaket slik at fagkompetansen om eiendom og eiendomsøkonomi blir et bidrag inn mot helhetlige og langsiktige løsninger.

For det sjuende, god eiendomsledelse består i å legge tilrette for alt annet som er nevnt i kapittel 7 om hva eiendomsforetaket selv må gjøre for at kommunen skal lykkes med sitt kommunale eiendomsforetak.

7.4 Forretningsområder

Et kommunalt eiendomsforetak kan være tillagt få eller mange oppgaver, og kan ha fått ansvar for den operative eierfunksjonen for en ensartet eller en mangeartet eiendomsmasse.

Foretaket kan ha blitt tildelt ansvaret for en eller flere oppgaver innenfor overnevnte eiendomsmasse. Dette kan være forvaltning (F), drift (D), vedlikehold, bygghutvikling (U), servicetjenester (S), potensialvurderinger (P) og eiendomsutvikling.

I tillegg er ofte foretaket tillagt funksjonen som byggherre for kommunens nybygg- og ombyggingsprosjekter.

Av en rekke ulike årsaker, kan det være hensiktsmessig å inndelegge foretakets portefølje og/eller oppgaver i ulike forretningsområder.

Hensikten med oppdeling vil være en av flere: Oversikt som grunnlag for profesjonell forvaltning og utvikling, beredskap for politisk vedtak om evt. konkurranseutsetting, konkurranseeksponering ved hjelp av nøkkeltall, synliggjøring av hvor de økonomiske utfordringene ligger, grunnlag for å delta i anbud i markedet med sikkerhet om at dette ikke skjer med basis i en kommunal kryss-subsidiering, tilrettelegging for en differensiert utleiepolicy for de ulike eiendomstyper, etc.

Dersom et foretak både har ansvar for formålsbygg, kommunale boliger, og andre type eiendommer er det fornuftig å la hver av disse være egne forretningsområder.

Erfaringen innen kommunal eiendomsforvaltning tilsier at boligporteføljen er lettere å få til å fungere enn arbeidet med porteføljen av formålsbygg. Formålsbygg er som oftest den største porteføljen og den krever betydelige ressurser. Ressurser som dels skal komme fra leietakernes innbetaling av husleie og betaling for tjenesteleveranser. Utgiftene blir dermed direkte synlige på utgiftssiden på kommunens driftsbudsjett. For mange kommuner er denne utgiften vanskelig å akseptere. Kort sagt synes det som at alle ønsker kostnader ved eiendomsbruk synliggjort, men mange har vanskelig for å akseptere at disse utgiftene ikke skal være salderingsposten når kommunebudsjettene skal lages. Ved en utskilling av formålsbygg som eget forretningsområde får man tydelig vist at det er på dette området «skoen trykker».

Eiendomsforetakene vil ved profesjonell drift kunne drive boligporteføljen samt porteføljen for strategiske eiendommer i balanse eller i pluss uten å belaste kommunens ordinære budsjett. Dette gitt at en får det nødvendige handlingsrommet til å operere med markedsleie/kostnadsbasert leie/gjengs leie på dette området, og ikke blir pålagt å leie ut lokalene til under kostnadsnivå. Foretaket bør for annen type eiendommer aktivt arbeide med å få handlingsrom

for å selge unna eiendom som en gang var strategisk men ikke nødvendigvis ikke lenger er det. Inntekter fra slikt salg kan legges til fond som senere anvendes til eiendomsmessig fornuftige investeringer.

Skillet mellom forretningsområder omfatter ikke bare skillet mellom ulike porteføljer, men også skillet mellom tjenestetyper/oppgaver. Det kan ut i fra begrunnelser gitt over, være fornuftig å skille mellom forvaltningstjenester på den ene siden, driftstjenester på den andre siden og vedlikehold på den tredje. Skal skillet gi mening må en inndelegge i tråd med NS 3454 slik at sammenligning med andre kommuner via nøkkel- og KOSTRA-tall kan oppnås. Ved å holde vedlikeholdet for seg, synliggjør en tydelig om vedlikeholdskomponenten i husleien er satt på et forsvarlig nivå, eller om den bør økes.

7.5 Foretakets strategi

Foretaket skal operere iht sine vedtekter og eiers strategi/eierskapsmelding, samt i tråd med de løpende vedtak kommunestyret fatter.

Det er likevel en god idé for foretaket selv å arbeide med en mer konkret strategi for hvordan man skal oppfylle de målsettinger eier har vedtatt for foretaket.

Utarbeidelse eller endring av strategien er noe som mest fruktbart utarbeides av styret og foretakets ledergruppe i samarbeid. Årlige strategisamlinger for å oppsummere status, identifisere utfordringer og å drøfte alternative utviklingsretninger, skaper en felles plattform for videre arbeid i styret og i foretaket ledelse. Et strategidokument er også et godt verktøy for dialog mellom eier og foretaket. For at strategien skal være godt forankret er det viktig at den forankres hos eierrepresentanter, rådmann, styret og de ansatte. Eiermøtet (se kap. 3.7) mellom foretak og eier kan være en god arena for forankring.

7.6 Profesjonalitet og kompetanse

Det stilles økende krav til profesjonalitet og kompetanse når eiendom skal forvaltes. Det er en mengde lover og regler som skal tas hensyn til, ikke minst når en arbeider innenfor den offentlige eiendomsforvaltningen. Dette krever kompetente medarbeidere og et samlet fokus i foretaket på å arbeide profesjonelt.

Når kommunale eiendomsforetak blir opprettet, følger ofte mannskap som har arbeidet med eiendomsspørsmål innen kommunen med. Enten dette er vaktmestre, renholdere, vedlikeholdsarbeidere og andre som har arbeidet i en kommunal tjenesteenhet eller direkte underlagt de ulike virksomhetslederne innenfor skole, barnehage, sykehjem e.l.

Det kan noen ganger være en utfordring å starte opp med en rekke medarbeidere som har arbeidet innenfor en kultur hvor fokuset ikke alltid primært har vært på eierrollen og det byggmessige, men på betjening av virksomhetene utifra et brukerfokus. Det er også en utfordring at kompetanse innenfor eiendomsledelse, kontrakthåndtering, eiendomsutvikling m.m. ofte ikke finnes når eiendomsforetaket blir etablert.

Ved opprettelse av eiendomsforetak kan det være slik at den politiske eier låser antall årsverk som skal tilhøre foretaket, f.eks med antall vaktmestere og renholdere som overtas av foretaket. Dette er noe foretaket må utfordre, slik at man oppnår en effektiv organisasjon. Det er viktig å hente inn riktig kompetanse til arbeidet som skal utføres. En renholder kan f.eks. ikke erstatte en eiendomsutvikler. Foretaket må derfor selv bidra til å kommunisere hvilken kompetanse som må gis anledning til å hente inn eller å videreutdanne for å utføre den oppgaven foretaket er satt til.

Det er en rivende utvikling innen eiendomsfaget i dag, både lovmessig og metodemessig. Skal en kommune lykkes med sitt eiendomsforetak er kompetanseutvikling et viktig virkemiddel til profesjonelt å kunne forvalte og utvikle eiendomsmassen.

7.7 Effektivitet

Ofte stilles det langt større krav til effektiv leveranse fra et kommunalt foretak enn fra kommunes tradisjonelle organisasjon.

Foretakets oppgaver oppleves som konkrete og mer målbare enn de mykere tjenestene i kommunen. Eierne har ofte et konkret bilde av hvordan de ser på tjenester som f.eks. renhold og vaktmesteroppgaver. Dermed er også mulighetene for konkurranseutsetting større.

For at foretaket skal kunne vise til effektivitet kan, foretaket bruke nøkkeltall som arealeffektivitet (m^2 per innbygger) og kr per m^2 i driftskostnader.

Skal et foretak skape tillit til sitt arbeide, er det en grunnleggende forutsetning at foretaket kontinuerlig arbeider med å rasjonalisere og effektivisere sin oppgaveutførelse, samt å dokumentere denne.

7.8 Bruk av statlige tilskudds- og finansieringsordninger

Mange eiendomsforetak er byggherre for investeringsprosjekter vedtatt i kommunestyret. Dette gjelder oppføring av nybygg samt ombygginger av skoler, sykehjem, omsorgsboliger, barnehager m.m.

Dersom et foretak er profesjonelt, følger det med på hvilke statlige tilskuddsordninger som er i emning og hvilke som gjelder. Dette for å kunne ta initiativ overfor kommuneorganisasjonen forøvrig mht. felles planlegging av rekkefølgen på de investeringsprosjekter som foreslås i budsjett og øvrig plan-sammenheng.

Foretaket har selv ofte ansvar, på eget budsjett, for mindre investeringsprosjekter så som byggetutviklingstiltak (ventilasjon, oppgradering av byggets kvalitet i tråd med lovkrav, universell utforming, ENØK-tiltak m.m.). Her er det også noen ganger midler å hente ved å «følge med i timen». Dette vil kunne bidra til å øke volumet på de tiltak som skal utføres.

7.9 Nøkkeltall og benchmarking

Kommuner sammenligner seg i økende grad gjennom KOSTRA-tall. Hensikten er enten å slå fast at man ligger godt an eller å finne tall man kan strekke seg mot.

Eiendomsfaget har også sine nøkkeltall, med eller uten tilknytning til KOSTRA. Staten har nå under utarbeidelse retningslinjer for bedre finjustering mellom nøkkeltall basert på definisjonene av virksomhetsområder i NS 3454 og KOSTRA. I førstnevnte er definisjonen av oppgavene forvaltning, drift, vedlikehold, byggetutvikling, service og potensialvurderinger nedfelt. Når eiendomsforvaltere sammenligner seg med andre innen samme fagområde er det ofte disse definisjonene som legges til grunn for gruppering av regnskapstall i ulike kategorier.

Eiendomstallene fra KOSTRA har ennå en rekke svakheter som sannsynlig vil forsvinne etter hvert som man får kvalitetssikret en enhetlig registrering av data i kommunene. KOSTRA-tallene for foretak må som regel kjøres ut på konsernnivå for at man skal få det riktige bildet. Dette krever også koordinering og samarbeid mellom det enkelte foretak og kommunen.

Flere nettverk og organisasjoner arbeider med presiseringer av innholdet i de overnevnte kategoriene forvaltning, drift, vedlikehold, byggetutvikling etc.. Sammenligning mellom eiendomsforvaltere er ofte vanskelig grunnet kvantiteten og kvaliteten som ligger i leveranser innenfor de ulike kategoriene. F.eks. er renhold pr. m2 ikke det samme hos de ulike organisasjonene som leverer renhold. Dette skyldes ulik levert kvalitet og/eller kvantitet.

Mange nettverk, organisasjoner og ekspertorganer legger også tilrette for nøkkeltallsammenligning mellom eiendomsforvaltere. På eiendomsfeltet finnes et stort antall organisasjoner for både private og offentlige aktører. Mange av disse arbeider aktivt med nøkkeltallsammenligning, men strander ofte i sin bestrebelse grunnet få og for upresise innmeldinger av data. Trolig skyldes dette at de ulike eiendomsaktørene er usikre på nytten av å legge inn data da en ikke kan stole på at andre nøkkeltall forteller det samme som ens egne.

Det som er uomtvistelig er likevel at nøkkeltallsutarbeidelse må stå sentralt i ethvert eiendomsforetak som ønsker å arbeide profesjonelt. Nøkkeltallene kan anvendes til å sammenligne med seg selv fra år til år og, etter hvert som presisjonsnivået i hele bransjen øker, til å sammenligne med andre. Nøkkeltall er uansett fundamentet for beregning av komponentene i leieprisene og for prisen for annen tjenesteleveranse samt et fundament for læring. Se mer om dette i kap. 4.

7.10**Hvordan gjøre foretaket synlig på en positiv måte?**

Kommunale eiendomsforetak – akkurat som andre deler av kommunen – bør jobbe målbevisst med å gjøre seg synlig både overfor eier, administrasjonen og resten av kommunen. Denne synligheten må ta utgangspunkt i hva eiendomsforetaket faktisk produserer og gjennomføringsevnen. Hva har man faktisk fått til i året som er gått? Å ha ansvaret for bygningsmassen i en kommune, gir gode muligheter til å vise fram noe som er konkret og lett å forstå. God omdømmebygging internt i kommunen vil også få effekter eksternt. Når kommunen kan vise til ferdige, nye eller rehabiliterte bygg, effektive areal-løsninger og energieffektivisering, er lokal-media nesten alltid interessert i å dekke dette. Å kunne vise fram konkrete prosjekter, gir god anledning til å gjøre seg synlig på en positiv måte og er verdifull omdømmebygging.

Omdømmebygging internt i kommunen er viktig og det er viktig å skape forståelse og kunnskap om det man arbeider med. Dette for å skape riktige forventninger til foretaket. Det kan derfor være vel investert tid å besøke f.eks nye kommunalsjefer og virksomhetsledere for å informere om det arbeid foretaket utfører og prinsippene for ansvar og samarbeid med foretaket.

For å få til god omdømmebygging eller ønsket profilering eksternt, bør man også jobbe internt med medarbeiderne og kulturen. Utover det å ha en klar plan med visjon, verdier og mål, er det viktig å bruke symboleffekter som binder folk sammen. Å fremstå utad som en arbeidsplass med en godt forankret felles kultur er viktig. Visuell identitet som logo, fargebruk, annonser, brevark, brosjyrer, egne biler, klær osv, gir mange gode effekter. Visuelle effekter gjør også foretaket synlig eksternt.

Når foretaket har en god visuell identitet og fornøyde medarbeidere, blir disse gode ambassadører for sin arbeidsplass fordi de har spennende og meningsfylte arbeidsoppgaver. Slik kan foretaket bli mer ettertraktet som arbeidssted og lettere trekke til seg

dyktige folk. Foretaket bør også gjøre bruk av synlige stillingsannonser og gjerne delta på rekrutteringsmesser for studenter.

Det er også positivt for foretakets omdømme å delta og å være foredragsholdere på enkelte kurs og konferanser, samt å delta aktivt i en eller flere av de nettverk som er innen eiendomsforvaltningsområdet. Her er det viktig å dele med andre av sin kunnskap.

7.11**Kommunikasjon med eier, rådmannen, leietakerne og andre**

For å oppnå interesse og støtte for virksomheten må foretaket evne å rapportere om resultatene fra sin virksomhet. Et viktig område er å fortelle om utviklingen av tilstanden på byggene. Blir byggene bedre eller blir de dårligere? Man kan ikke forvente at folkevalgte, leietakere, rådmannen, verneombud og andre involverte vil lese store tilstandsrapport med mye tekst.

Ett eksempel på hvordan et KF kan kommunisere om tilstanden på byggene, er følgende:

			ANSVAR		BYGNING				INNEMILJØ				BRUK-BARHET		BRANN		FUKT				MILJØ												
	Areal per bruker	Antall kvadratmeter	Eiers/kommunestyret	Forvalter	Braker	Byggsklader - utvendig	Byggsklader - innvendig	Varmer, ventilasjon og sanitær	Elanlegg	Heis	Renhold	Luft	Lys	Lyd	Planløsning	Flexibilitet	Universell utforming	Branndokumentasjon organisatorisk	Branndokumentasjon teknisk	Brannsikring	EL-tilsynets kontroll	Frostsikket ledningsnett	Vann og avløp - alder	Lekkasjesvarsling	Effektiv bortledning av vann	Flomutsatt	Nedgravede tanker	Helsefarlige stoffer i bygningen	Rasfare	INNBREDDSSIKRING	OFFENTLIGE PÅLEGG	Beregnet utbedringskostnad i 1000 kr	
Sum		142 466																															
Bygning/Bygningsgruppe		BTA																															
Skoler			0,0																														
Skole 1	12	1489	3,0	2,0	3,0	3,0	2,0	2,0	2,0	0,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	3,0	3,0	2,0	2,0	2,0	3,0	3,0	3,0	2,0	0,0	3,0	2,0	0,0	3,0	3,0		25 000	
Skole 2	17	1258	3,0	2,0	3,0	2,0	3,0	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	2,0	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	2,0	2,0	1,0	1,0	0,0	0,0	3,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	25
Skole 3	21	2389	3,0	2,0	3,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,0	2,0	2,0	2,0	1,0	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,0	2,0	3,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,0	2,0	3,0	3,0	12 500
Barnehager			0,0																														
Barnehage 1	8	350	3,0	2,0	3,0	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0	1,0	2,0	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	3,0	2,0	2,0	1,0	0,0	0,0	3,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	1,0		20
Barnehage 2	7	520	3,0	2,0	3,0	2,0	3,0	1,0	1,0	0,0	2,0	2,0	2,0	0,0	2,0	1,0	2,0	2,0	3,0	2,0	2,0	2,0	2,0	3,0	2,0	2,0	2,0	2,0	0,0	3,0	2,0		5 200
Barnehage 3	9	275	3,0	2,0	3,0	0,0	1,0	1,0	0,0	0,0	1,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	3,0	2,0	0,0	0,0	0,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	0,0		15
Sykehjem			3,0	2,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	3,0	2,0	1,0	0,0	0,0	3,0	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	3,0	0,0		15
Sykehjem 1	56	1775	3,0	2,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	3,0	2,0	1,0	0,0	0,0	3,0	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	3,0	0,0		15
Sykehjem 2	98	1254	3,0	2,0	3,0	2,0	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0	2,0	3,0	3,0	2,0	2,0	0,0	3,0	3,0	1,0	0,0	2,0	1,0	0,0	3,0	3,0		17 000
Idrett og kulturbygg			3,0	2,0	3,0	1,0	0,0	1,0	0,0	0,0	3,0	1,0	1,0	2,0	0,0	0,0	1,0	2,0	3,0	2,0	0,0	0,0	0,0	3,0	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	3,0	0,0		10
Idrettshall	1,5	2347	3,0	2,0	3,0	1,0	0,0	1,0	0,0	0,0	3,0	1,0	1,0	2,0	0,0	0,0	1,0	2,0	3,0	2,0	0,0	0,0	0,0	3,0	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	3,0	0,0		10
Kulturhus/kino/bibliotek	1	1789	3,0	2,0	3,0	1,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0	2,0	1,0	0,0	0,0	1,0	2,0	3,0	2,0	2,0	0,0	0,0	0,0	3,0	0,0	1,0	1,0	0,0	0,0	3,0	0,0		250
Rådhuset	54	800	3,0	2,0	3,0	3,0	3,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	3,0	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0	3,0	3,0	2,0	1,0	3,0	3,0	1,0	0,0	3,0	2,0	0,0	3,0	3,0		13 000

Tabellen viser hvilken tilstand de ulike byggene har, arealutnyttelse etc. Her ser man raskt hvilke bygg som ikke tilfredsstiller kravene, og innenfor hvilke områder det må settes inn tiltak. Eksemplet er hentet fra KS-veileder «Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold. En veileder for folkevalgte og rådmenn».

Også kommunikasjon om andre forhold er viktig. Bl.a. vil kommunikasjon om rollene som leietakere og utleier alltid måtte stå sentralt i kommuneorganisasjonen. Likeledes er det viktig med løpende dialog om strategi for ivaretagelse og utvikling av

eiendomsmassen. Her er samhandling og rollefordeling mellom rådmannen og foretaket avgjørende. Det blir viktig for foretaket å spille rådmannen god nå det gjelder langsiktig eiendomsforvaltning, og det er viktig at rådmannen tar sitt ansvar for å bygge opp om det eiendomsforvaltningsinstrumentet som eier har bestemt at det kommunale foretaket skal være. Til sammen skal eier, rådmannen og foretaket sørge for en god kommunal eiendomsforvaltning til beste for kommuneøkonomien på kort-, mellomlang og lang sikt.



8:

ETABLERINGSPROSESS – HVORDAN OG HVORFOR?

8.1 Informasjon og medvirkning

Det er menneskelig å reagere negativt i forhold til forandringer. Det er derfor viktig å ta de ansatte på alvor. Gi nødvendig og riktig informasjon gjennom hele prosessen. Vær ærlig på hva prosjektledelsen vet og hva man ikke vet. Det man ikke vet, bør man skaffe tilveie opplysninger om, for så å informere ut. Informasjon i en tidlig fase kan dempe negative krefter til omstilling. Det er en viktig aktivitet å skape en arena hvor det er rom for å stille spørsmål og få svar. Det kan være nyttig å gi informasjon i ulike fora, både store og små. Informasjon bør gis både muntlig og skriftlig. En ide kan være å invitere et annet foretak til å gi informasjon og besvare spørsmål om hvordan de opplever å jobbe i et foretak. De ansatte trenger også tid til å modne og fordøye informasjonen.

Ansatte og tillitsvalgte sitter på en unik kompetanse i forhold til sine arbeidsoppgaver og bør medvirke inn i omstillingsprosessen. God medvirkning skaper også en forankring og eierfølelse hos de ansatte, noe som vil være positivt for selskapet.

Det finnes trolig ingen snarveg til målet om å etablere et kommunalt foretak. Det er heller ikke sikkert at en veg som har fungert i en kommune, nødvendigvis passer for en annen. Likefullt kan det være mange tips og råd man kan få ved å opprette kontakt med andre som har vært igjennom en slik omstillingsprosess. Ved å bearbeide tilbakemeldingene man får, og tilpasse dette til sin kommune, kan man få nyttige innspill slik at man lykkes bedre.

Vi håper at kommuner gjennom å lese dette temaheftet nå har fått konkrete innspill mht. viktige verktøy som skal til for å lykkes med etableringen av kommunale foretak. I dette kapitlet vil vi gå nærmere inn på hvordan de interne prosessene kan organiseres for å komme i mål med selve foretaksetableringen.

8.2 Kartlegging og planlegging av prosessen – fremdriftsplan

En god kartlegging av hva som må på plass for å takle en overgang til foretaksmodellen er en øvelse man bør gjøre innledningsvis. En slik kartlegging bør inneholde en vurdering av hva som skal produseres i egen regi og hva man ser for seg å kjøpe inn av bistand. På bakgrunn av en slik kartlegging kan man utarbeide en fremdriftsplan/aktivitetsplan.

Erfaringsmessig vil en omstilling fra virksomhet/tjenesteenhet til et foretak ta minimum et år. En overgang til en ny selskapsform bør ikke implementeres midt i et driftsår. Dette av flere grunner. Innføring av en husleie midt i året har den konsekvens at det må gjennomføres to regnskapsavslutninger for det samme driftsåret. Det er også tidkrevende å etablere et nytt foretak i alle støtte-systemer som en kommune bruker både på økonomi, personal, arkiv etc. Hele organisasjonen trenger også tid til å modne og fordøye endringene som skjer.

Foretaket bør ikke etableres før alle systemer og nødvendige avklaringer er på plass. Eier må også ha gjort alle avklaringer om hvilke verktøy foretaket skal ha for å nå målsettingene med etableringen.

Figuren angir hvilke aktiviteter som bør pågå i de ulike fasene.

FORSLAG PÅ AKTIVITETER	TIDSAKSE									
	UTVIKLINGSFASE					IMPLEMENTERINGSFASE				
Utredning i forhold til videre organisering										
Utarbeidelse av et tydelig mandat for omstillingsprosessen og nedsette en prosjektstruktur										
Anskaffelse av ekstern og intern bistand										
Informasjon/orientering til politisk miljø										
Informasjon til egne ansatte										
Informasjon til øvrig administrasjon										
Informasjon til tillitsvalgte										
Utarbeidelse av eiendomsforetakets form og rammer – styringsdokumenter- leiekontrakt og vedtekter										
Forventningsavklaringer med brukere av tjenesten Drift/renhold/vedlikehold										
Utarbeidelse av kontrakter for utførelse av tjenesten										
Eiendomsforetakets økonomi- valg av husleiemodell og fastsettelse av husleien										
Politiske behandlinger										
Implementering – selskapet skal bl.a i alle elektroniske støttesystemer økonomi/personal										
Opplæring til organisasjonen										
Valg av styremedlemmer										
Inngå nye avtaler –revisor- pensjonsforsikring etc										
Innmelding av selskapet i Brønnøysund										
Etablering av et eiendomsforetak										

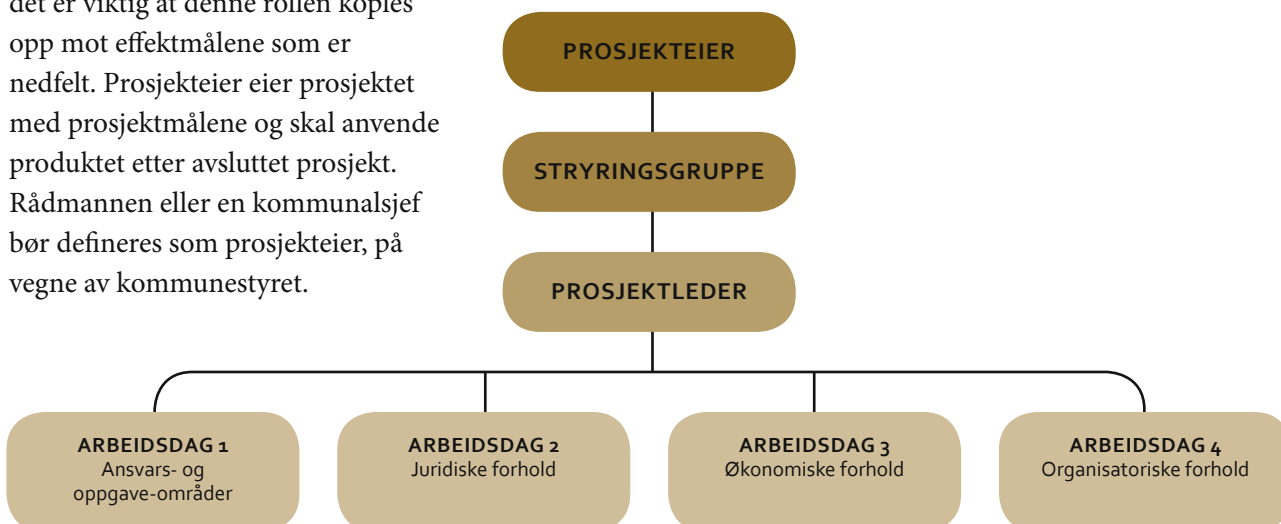
8.3

Hensikten med å etablere et foretak, målsetning og effektmål

Det er viktig at man i oppstarten av prosjektet definerer målsettingene for etableringen. Det er viktig at alle som deltar i etableringsprosessen er kjent med de mål man vil oppnå og tar hensyn til dette gjennom hele prosessen.

8.4 Forankring og ansvarliggjøring

Eieren av prosjektet bør defineres og det er viktig at denne rollen koples opp mot effektmålene som er nedfelt. Prosjekteier eier prosjektet med prosjektmålene og skal anvende produktet etter avsluttet prosjekt. Rådmannen eller en kommunalsjef bør defineres som prosjekteier, på vegne av kommunestyret.



8.5

Organisering av prosjektet

Opprettelsen av et foretak kan gjennomføres ved å nedfelle en prosjektstruktur på siden av den ordinære organisasjonen. Denne prosjektstrukturen bør omfatte alle forhold som blir berørt ved opprettelsen av et foretak og som vi har vært inne på tidligere i dokumentet. Disse forholdene kan og vil variere fra kommune til kommune og er avhengig av hva som er utgangspunktet og hva man vil legge til foretaket.

Eksempel på en slik struktur:

ROLLE	ANSVAR
Prosjekteier	Starter prosjektet Eier effektmålet – skal anvende produktet etter avsluttet prosjekt Etablerer styringsgruppen, arbeidslagene og referansegruppen
Styringsgruppe	Etablerer og godkjenner mandat Engasjerer prosjektleder Godkjenner prosjektløsning, gjennomføringsplan og kostnadsestimat Godkjenner endringer i prosjektet Støtte prosjektleder – ressurser/beslutninger Eier effektmål på vegne av oppdragsgiver
Prosjektleder	Planlegge og gjennomføre prosjektet i henhold til mandat Eier resultatmålene: Omfang/kvalitet på leveransen, Tid og kostnad Rapporterer til styringsgruppen Gjennomfører vedtak gjort av styringsgruppen Organiserer prosjektet Ansvarlig for kommunikasjon fra prosjektet
Prosjektmedarbeidere	Utøvende i prosjektet Faglige funksjoner og ansvar
Referansegruppe	Egne ansatte Utvalgte representanter for brukere/virksomheter/andre enheter inn i arbeidslagene Eksterne rådgivere
Tillitsvalgte	Bør være representert i alle gruppene

Roller og definert ansvar er presentert i tabellen over.

Bemanningen i prosjektstrukturen bør avklares på et tidlig tidspunkt. Antall arbeidslag kan variere og avhenger av størrelsen på og hvilke oppgaver som skal legges til foretaket. Hvert arbeidslag bør ha en beskrivelse over hva det forventes at de produserer i prosjektet. Hvert arbeidslag bør ha en leder som har ansvar for fremdrift og rapportering.

8.6 Rapportering og beslutninger

Rapporteringslinjene følger prosjektstrukturen hvor arbeidslagene rapporterer til prosjektleder som igjen rapporterer til styringsgruppa. Som ved avtalte milepæler rapporterer til prosjekteier (kommunestyret). Avklaringer bør hele tiden forsøkes gjort på lavest mulig nivå. Likefullt er det viktig at styringsgruppa og prosjekteier er de som tar avgjørelsen i de tilfeller hvor partene ikke kommer til enighet. Prosjekteier må ta de overordnede strategiske beslutninger.

Underveis i prosjektet bør det tilrettelegges for felles møtepunkter mellom alle prosjektgruppene for å sikre informasjon på tvers. I tillegg kan slike felles møtepunkter være en arena for å diskutere prinsipielle forhold eller utfordringer som oppstår underveis og som skal løstes videre til prosjekteier.



**9: HVA ER STATUS I
DE ETABLERTE KOMMUNALE
EIENDOMSFORETAKENE?**

9.1 Innledning

Listen til høyre viser en oversikt over de 19 kommunale eiendomsforetakene i Norge som høsten 2010 har deltatt i kartleggingen.

I forbindelse med utarbeidelsen av temaheftet har foretakene blitt spurt om hvilke finansielle og organisatoriske verktøy/virkemidler som benyttes i foretakene, og hvordan disse fungerer.

Et skjema med spørsmål ble sendt til daglig leder i foretaket som så besvarte spørsmålene i et eget telefonintervju.

Spørsmålene og svarene er gjengitt i det følgende sammen med en sammenfattende kommentar med inntrykk fra tilleggsinformasjonen som ble gitt under intervjuene.

Først presenteres spørsmålene og svarene vedrørende finansielle virkemidler. Derne tar vi opp de organisatoriske forholdene.

Til slutt i dette kapittelet gis det en oppsummering fra undersøkelsen

De 19 kommunale eiendomsforetakene som har deltatt i kartleggingen.	Etableringsår
Drammen eiendom KF	1995
Drangedal kommunale eiendomsforv. KF	2009
Gildeskål eiendom KF	2009
Hammerfest eiendom KF	2010
Kongsberg kommunale eiendom KF	2002
Larvik kommunale eiendom KF	2008
Longyearbyen bydrift KF (fra tidligere AS)	2009
Molde eiendom KF	2008
Moss kommunale eiendomsselskap KF	1998
Nittedal kommunale eiendomsforetak KF	2010
Norddal eideomssekskap KF	2008
Omsorgsbygg Oslo KF	2004
Undervisningsbygg Oslo KF	2002
Sørum kommunale eiendomsselskap KF	2004
Stord kommunale eignedom KF	2009
Tønsberg kommunale eiendom KF	1999
Ulstein eideomssekskap KF	2003
Vågen eiendom KF	2005
Ålesund kommunale eiendom KF	2004

9.2

Finansielle verktøy

Spørsmål	Antall svar				Sammenfatning
	Ja	Delvis	Nei	Ikke besv	
Er kontraktfestet innbetaling av husleie (i betydning betaling for forvaltning, vedlikehold, evt. også kapitalkostnader) innført?	16	1	2	0	Vi ser av svarene at husleie nå er innført i 16 av 19 foretak og at husleien dekker det som i markedsmessig eiendomsforvaltning er å betrakte som gårdeiers kostnader samt indre vedlikehold (som ikke alltid betraktes som gårdeiers ansvar i det private markedet). Det vil si renter og avdrag på lån, vedlikehold, forsikring samt øvrige forvaltningskostnader. Det er grunn til å merke seg at bare 7 foretak svarer ja på at husleien dekker et forsvarlig verdibevarende vedlikehold og at 11 svarer delvis eller nei på dette spørsmålet. På tilleggsspørsmål om hvordan husleien kreves inn svarer de fleste at foretaket sender et samlet krav med husleie for alle bygg til avtalte terminer (måned, kvartal, tertial, halvår, årlig).
Skal husleien dekke utvendig vedlikehold (bygningsskall)?	18	0	0	1	
Skal husleien dekke innvendig vedlikehold (gulv, tak, vegger m.m.)?	13	1	4	1	
Dekker husleiene et forsvarlig vedlikehold (verdibevarende)?	7	7	4	1	
Dekker husleien kapitalkostnader?	16	1	1	1	
Dekker husleien eierforsikring av byggene?	18	0	0	1	
Dekker husleien øvrige forvaltningskostnader?	16	2	0	1	Vi ser av svarene at husleien blir betalt som avtalt i 15 av 16 kommuner, at leien hos de fleste blir regulert med KPI- indeks, at denne hos mange gir dekning for kostnadsøkningen og at prisreguleringen blir akseptert i praksis.
Blir den kontraktfestede husleien betalt som avtalt?	15	1	0	3	
Blir husleien avtalemessig automatisk indeks/ prisregulert?	13	2	1	3	
Gir prisreguleringen reell dekning for økning i prisene/lønningene/kostnadene?	10	3	2	4	
Blir prisreguleringene akseptert i praksis?	12	3	0	4	

Spørsmål	Antall svar				Sammenfatning
	Ja	Delvis	Nei	Ikke besv	
Betaler leietakerne også for leveranse av følgende tjenester fra foretaket (enten som del av husleien eller som kontraktfestet tjenesteleveranse):					Vi ser av svarene at de vanlige gårdeieroppgavene som tilsyn med bygg og tekniske anlegg samt vaktmestertjeneste av bygningsmessig karakter leveres av foretaket mot betaling. Foretaket leverer også renhold i 12 av 18 kommuner. Foretaket leverer energi i 7 kommuner. I de øvrige 11 betaler leietaker for energien direkte til energileverandør. Når det gjelder offentlige avgifter til vann, avløp og renovasjon m.m. har foretaket ansvaret for dette i 10 av 18 kommuner.
Foretakets tilsyn med bygg og tekniske anlegg	18	0	0	1	
Vaktmestertjenester av byggmessig karakter	17	1	0	1	
Renhold	12	0	6	1	
Energi (strøm, olje, fjernvarme m.m.)	7	0	11	1	
Foretakets utgifter til offentlige avgifter	10	3	5	1	Når det gjelder brukerservice (post, flytting, bære, sjaue, annen hjelp) må leietaker betale ekstra for dette i de fleste av kommunene. Det gjøres opp etter medgått tid og etter avtalte faste priser.
Brukerservice (post, flytting, bære og sjaue, annen hjelp)	3	3	12	1	
Må brukerne betale ekstra for brukerservice?	11	2	4	2	
Hvis ja:					
Betales brukerservice etter medgått tid og timesats?	11	0	1	7	
Betales brukerservice etter avtalte faste priser?	4	1	6	8	

Spørsmål	Antall svar				Sammenfatning
	Ja	Delvis	Nei	Ikke besv	
LEDIGE LOKALER					Foretakene har anledning til å leie ut ledige lokaler i markedet, og de fleste har formelt oppnådd muligheten til å få leie ut til markedspris. Som tilleggsopplysninger oppgir dog flere at muligheten blir brukt i begrenset omfang. Mange sliter med å få høy nok leie for lokaler som leies ut til lag og foreninger og til kulturformål.
Har foretaket mulighet til å leie ut lokaler som ikke de kommunale tjenestene anvender p.t.?	19	0	0	0	
Hvis ja: Kan foretaket da leie ut fritt i markedet til markedspris?	18	1	0	0	
EGNE OPPARBEIDDE FONDS					14 av 18 rapporterer at de har driftsfond der overskudd fra driften det ene året kan settes av til bruk i kommende år. Fondet/ene kan f.eks brukes til vedlikehold, rehabilitering, ombygging og mindre nybygg. 11 av foretakene rapporterer at de får beholde fondet. Noen kommuner har faste eieruttak som tas fra fondet.
Har foretaket eget(egne) opparbeide driftsfond(s)?	14	1	3	1	
Hvis ja: Kan fondet brukes til:					
Vedlikehold	12	1	1	5	
Ombygging	9	2	3	5	
Rehabilitering	8	2	3	6	
Nybygg	7	1	5	6	
Ekstra energiutgifter	5	0	8	6	
Hva som helst	3	0	9	7	
Får foretaket beholde fondet selv?	11	1	1	6	
Har foretaket eget(egne) opparbeide investeringsfond(s)?	10	0	9	0	10 foretak har fond som kan brukes til investering i byggutvikling, nybygg og kjøp av eiendom. I flere av kommunene skilles det ikke mellom driftsfond og investeringsfond. Det vil si at man har et driftsfond som kan brukes til både drift og investering (NB! Motsatt veg er i strid med lov).
Hvis ja: Kan fondet brukes til:					
Byggutvikling	7	0	2	10	
Nybygg	7	0	3	9	
Kjøp av eiendom	5	1	4	9	
Får foretaket beholde fondet selv?	10	0	1	8	

Spørsmål	Antall svar				Sammenfatning
	Ja	Delvis	Nei	Ikke besv	
Er foretaket byggherre for kommunens tilbygg, ombygninger og nybygg?	19	0	0	0	Alle foretakene er byggherre for kommunen. Halvparten av kommunene synes å få betalt for sine byggherretjenester via å belaste investeringsmidler vedtatt over kommunebudsjettet, mens halvparten har investeringsmidlene og låneopptakene i egen organisasjon.
Hvis ja: Får foretaket betalt for sin byggherrefunksjon via betaling fra kommunebudsjettet?	10	3	6	0	
Hvis ja: Ligger da investeringsmidlene på kommunebudsjettet?	10	1	8	0	
Foretar foretaket på eget budsjett tilbygg, ombygginger og nybygg?	7	4	5	3	
MVA-KOMPENSASJON					Flertallet av foretakene får beholde mva-kompensasjonen for drift og investering
Får foretaket selv beholde drifts-mva-kompensasjonen ?	13	1	4	1	
Får foretaket selv beholde investerings-mva-kompensasjonen?	10	2	6	1	
EGET LÅNEOPPTAK I KOMMUNEN (BALANSEFØRES OG BETJENES AV FORETAKET)					12 av foretakene låner penger av kommunen (2 av kommunene har eget lånefond). 6 av foretakene gjør eget direkte låneopptak i henhold til kommunestyrets vedtak. Alle låner i kommunalbanken. En av kommunene låner også i lokal bank. En kommune låner også i KLP.
Kan foretaket låne penger via kommunen?	12	0	6	1	
EGET LÅNEOPPTAK I BANK (BALANSEFØRES OG BETJENES AV FORETAKET)					
Kan foretaket låne penger i ekstern bank/låneinstitusjon?	6	1	12	0	

Spørsmål	Antall svar				Sammenfatning
	Ja	Delvis	Nei	Ikke besv	
BEHOLDE GEVINST PÅ SALG AV TOMT OG BYGNINGS- MASSE I FORETAKET					Alle foretakene har ansvar for kjøp og salg av eiendom og 11 av foretakene rapporterer at de får beholde gevinsten og benytte denne til annet eiendomsformål. Flere av kommunene har bestemmelser om at gevinst på salg skal gå til å betale ned på lån.
Har foretaket ansvaret for kjøp og salg av bygg og/eller eiendommer?	19	0	0	0	
Hvis ja: Får foretaket beholde gevinsten ved salg og anvende til annet eiendomsformål?	11	5	2	1	
BALANSEFØRE EIENDOMMENE I FORETAKET					Eiendommene balanseføres i 14 av 17 foretak. De aller fleste av foretakene har lagt bokført verdi ved overføringstidspunktet til grunn for verdifastsettelsen. Noen få kommuner har gjort en egen verdivurdering som er lagt til grunn for å fastsette åpningsbalansen. Det er forøvrig grunn til å merke seg at ingen kommuner har beregnet avskrivninger for manglende vedlikehold. 10 av foretakene har benyttet bokført verdi ved balanseføring i balansen.
Balanseføres eiendommene i foretaket?	15	2	2	0	
Hvis ja:					
Er eiendommenes forsikringsverdi lagt til grunn?	0	0	17	2	
Er eiendommenes salgsverdi/markedsverdi lagt til grunn?	1	0	16	2	
Tas det avskrivning for manglende vedlikehold?	0	0	17	2	
Annet	15	0	0	4	
FORETAKETS LEVERANSE AV TJENESTER TIL ANDRE ENN EGEN KOMMUNE					De fleste av foretakene har anledning til å levere tjenester til andre offentlige og private leietakere. Inntrykket er at dette imidlertid gjøres i svært liten grad.
Er det åpnet opp for at foretaket kan levere noen av sine tjenester til andre offentlige organer?	15	0	4	0	
Er det åpnet opp for at foretaket kan levere noen av sine tjenester til private?	12	0	7	0	

Spørsmål	Antall svar				Sammenfatning
	Ja	Delvis	Nei	Ikke besv	
FØRES FORETAKETS REGNSKAP ETTER KOMMUNELOVEN ELLER REGNSKAPSLOVEN?					3 foretak fører regnskap etter både kommuneloven og regnskapsloven. 13 kun etter kommuneloven, og 3 kun etter regnskapsloven.
Føres regnskap etter regnskapsloven?	6	0	13	0	
Føres regnskap etter kommuneloven?	16	0	3	0	

9.3

Styringen av eiendomsforetakene

Spørsmål	Antall svar				Sammenfatning
	Ja	Delvis	Nei	Ikke besv	
POLITISK STYRING AV EIENDOMSFORETAKET					18 av foretakene svarer at de har vedtekter som er tydelige på foretakets formål. 13 svarer at vedtektene gir nødvendig handlefrihet til levere i henhold til formålet, mens kun 12 svarer ja på at vedtektene blir fulgt i praksis av eier. 14 svarer at vedtektene blir fulgt av rådmannen og hans/hennes kontaktflate mot foretaket. Flere av foretakslederne opplever med andre ord et misforhold mellom de formelle vedtektene og praktiseringen av dem.
Er foretakets vedtekter tydelig på hva som er foretakets formål?	18	1	0	0	
Hvis ja:					
Gir vedtektene nødvendig handlefrihet for foretaket for å kunne levere i henhold til sitt formål?	13	4	2	0	
Blir vedtektene fulgt i praksis av eier?	12	6	1	0	
Blir vedtektene fulgt i praksis av rådmannen i hans/hennes kontaktflate mot foretaket?	14	5	0	0	6 foretak har rent «profesjonelt» styre (ikke aktive politikere i styret). 8 foretak har rene «politiske» styre og de resterende 5 har en blanding av profesjonelle og politikere som medlemmer i styret.
Er det aktive kommunestyrerepresentanter representert i styret?	13	0	6	0	
Er det profesjonelle (ikke aktive politikere) i styret?	11	0	8	0	
Foreligger det en styreinstruks - i tillegg til vedtektene?	8	0	11	0	8 av 19 foretak har en styreinstruks i tillegg til vedtektene.
Foreligger det en politisk bestemt eierstrategi?	7	3	9	0	7 foretak svarer at det foreligger en politisk bestemt eierstrategi for foretaket.

Spørsmål	Antall svar				Sammenfatning
	Ja	Delvis	Nei	Ikke besv	
Gir styret en årlig skriftlig rapport (utover årsberetningen) til kommunestyret om foretakets situasjon og utvikling?	9	2	8	0	I tillegg til den lovpålagte årsberetningen leveres det økonomiske kvartals/tertialberetninger. Noen kommuner har utviklet gode rapporteringsrutiner der foretaket også gis anledning til å presentere sine rapporter muntlig. Flere savner denne muligheten. «10 min med kommunestyret er gull verdt».
Holdes det årlige eiermøter mellom styret og eier?	7	3	9	0	
Gir styret/styreleder en årlig muntlig orientering til kommunestyret om foretakets situasjon og utvikling?	4	0	14	1	
Annet	4	0	0	15	
RAPPORTERINGS- OG BESLUTNINGSVEG					13 foretak mener at rapporterings- og beslutningsveien i kommunen setter foretaket i stand til å arbeide i henhold til sine vedtekter og at foretakets ansvarsområder er synlige i kommunens beslutningsprosess og på kommunens beslutningsarenaer.
Praktiseres det en rapporterings- og beslutningsveg i kommunen som gjør foretaket i stand til å arbeide i hht. sine vedtekter/sitt ansvarsområde?	14	3	1	1	
Blir foretakets ansvarsområder synlig i kommunens beslutningsprosess og på kommunens beslutningsarenaer?	14	4	1	0	

Spørsmål	Antall svar				Sammenfatning
	Ja	Delvis	Nei	Ikke besv	
SAMSPILL RÅDMANN OG DAGLIG LEDER EIENDOMSFORETAK					Rådmannen deltar selv eller med stedfortreder i 4 av foretakene (noe som strider mot loven, jfr. Kommuneleien §65, pkt. 2) og delvis i 2 foretak. 7 av foretakene rapporterer at rådmannen benytter sin lovmessige rett til å komme med skriftlige kommentarer til saksframlegg som skal fremmes for foretaksstyret og senere behandles politisk. 4 av foretakene rapporterer at rådmannen har kommet med utsettende veto en eller flere ganger. 4 foretaksledere deltar i rådmannens ledermøter fast, 8 ved behov mens 5 rapporterer at de ikke deltar. 9 foretak har innarbeidet faste møtepunkter med rådmannen. Mange av foretakene, enten de har faste møter eller ikke, rapporterer om løpende kontakt, og at møter holdes ved behov. Svarene viser oss også at 5 foretak har samhandlingsregler, 4 holder på med å utarbeide slike, mens 8 foretak ikke har skriftlige retningslinjer for samarbeidet mellom rådmannen og foretaket.
Deltar rådmannen selv eller med stedfortreder i foretaksstyret?	4	2	13	0	
Benytter rådmannen sin rett til å legge inn sine skriftlige kommentarer i saksframlegg som skal fremmes i foretakets styre og senere behandles politisk?	7	0	11	1	
Har rådmannen benyttet seg av sin rett til utsettende veto en eller flere ganger?	4	0	14	1	
Deltar foretaksleder i rådmannens ledermøter?	5	8	6	0	
Er det innarbeidet faste møtepunkt mellom foretakets leder og rådmannen?	11	0	8	0	
Er det utarbeidet skriftlige retningslinjer for samarbeidet mellom rådmannen og foretaket?	6	4	9	0	
NØKKELTALL (FDVU + BYGGPROSJEKTER)					Flertallet av foretakene benytter nøkkeltall i styringen av foretaket og da spesielt kr per kvm. Kr per bruker blir i svært liten grad brukt som nøkkeltall. Et nøkkeltall som er viktig for mange av foretakene er kr per kvm til vedlikehold.
Benyttes nøkkeltall i styringen av foretaket?	11	3	5	0	
Hvis ja:					
Benyttes kr per bruker som nøkkeltall?	2	1	9	7	
Benyttes kr per kvm som nøkkeltall?	12	1	1	5	
Annet	1	0	0	18	
DIVERSE OM KF-ER OG VIRKEMIDLER FOR MÅLOPPNÅELSE					9 av foretakene hadde innspill rundt virkemidlene for foretakene. Disse punktene er presentert i oppsummeringen fra undersøkelsen.
Fyll i det som en ønsker å tillegge:	9	0	0	10	

Spørsmål	Antall svar				Sammenfatning
	Ja	Delvis	Nei	Ikke besv	
FORETAKETS ANSVARSOMRÅDE UTOVER TJENESTEBYGG					15 av foretakene har også for kommunale boliger. 13 har ansvaret for alle bygg som kommunen eier - med unntak av VA-pumpestasjoner og lignende, kirkebygg og havnebygg. 5 av foretakene har ansvaret for all grunneiendom.
Har foretaket også ansvar for kommunale boliger?	15	0	3	1	
Har foretaket ansvar for resteiendommer i form av bygg/anlegg?	13	4	1	1	
Har foretaket ansvar for resteiendommer i form av ubebygd areal?	5	7	7	0	

9.4 Oppsummering av undersøkelsen

Kartleggingen viser at flertallet av foretakene har begynt å få både eierstyringsmessige, avtalemessige, regnskapsmessige og andre finansielle verktøy på plass. Foretakene får handlingsrom til å arbeide langsiktig med etablering av rutiner og systemer. Flesteparten av eiendomsforetakene jobber tett mot rådmannen i arbeidet med å forsyne virksomhetene med lokaler. Noen foretak sliter med å komme i gang og flere rapporterer om problemer med å få etablert foretaket på en god måte. Dette fremkommer som tilleggskommentarer under intervjuene.

Det som er underlig er at enkelte eiere har opprettet foretak uten å samtidig i praksis å legge som fundament at leieavtaler skal inngås. Det er også under-

lig at når politisk nivå har innført kontrakter som forutsetning i foretakenes vedtekter, opplever enkelte foretak likevel motstand i kommuneorganisasjonen mot å få innført disse kontraktene, og i neste omgang å få betaling for det som er inngått avtale om. At flere foretak melder om at leieavtalene ikke gir innbetalinger som dekker et forsvarlig vedlikeholds nivå, kan tyde på manglende forståelse hos rådmannsledet og/eller politisk nivå for hva som er det fundamentale verktøyet for god eiendomsforvaltning. Og det gir også signaler om manglende politisk eller administrativ forståelse for forretningsmessig og økonomisk fokus.

Det rapporteres også om manglende interesse, forståelse og dels motarbeiding av foretaket i kontaktflaten mellom basisorganisasjonen i kommunen og foretaket.



**10: NOEN KOMMUNALE
EIENDOMSFORETAK OPPRETTES
FOR SÅ Å LEGGES NED. HVORFOR?**

10.1

Hvilke kommuner har lagt ned sine eiendomsforetak?

Tabellen under viser hvilke kommuner som har lagt ned sine eiendomsforetak de siste årene. De tidligere lederne i de nedlagte foretakene har gitt en kortfattet forklaring på nedleggelsen sett fra deres synspunkt.

Det viser seg at flere av de kommunale foretakene som blir opprettet blir lagt ned etter forholdsvis kort tid. Et KF som er opprettet må gis tid til å etablere seg i kommunal sammenheng. Dette med tanke på seriositet i forhold til politikere, brukere, ansatte og økonomi. Det viser seg at et KF ikke er godt etablert før eierne har tatt en aktiv rolle i å definere strategi og verktøy slik at ledelse og ansatte har mulighet til å

Kommunale eiendomsforetak for formålsbygg / tjenestebygg som er nedlagt	Opprettet år	Nedlagt år
Bergen	1999	2006
Eidskog	2007	2009
Halden	1999	2004
Haugesund	2000	2002
Kongsvinger	2009	2010
Lillesand	2005	2007
Malvik	2007	2009
Odda	2001	2008
Sandnes	23004	2006

profesjonalisere foretaket. Ved etablering av foretak er det viktig å gi foretaket tid til å finne sin form, og å la avtaler og rollefordelinger sette seg i hele kommuneorganisasjonen. Dette kan ta 4 – 8 år, da med tanke på 2 valgperioder og nye styrever.

Skal et foretak legges ned er det viktig at dette ikke skjer med bakgrunn i enkeltepisoder eller pga. at form/rolle ikke er avklart. Eierne bør bruke tid på hvorfor et foretak ikke fungerer, slik at beslutningsgrunnlaget for en nedleggelse er godt dokumentert.

10.2

Hva mener tidligere daglige ledere er årsaken til nedleggelsene?

Vi har foretatt en spørreundersøkelse blant de nedlagte foretakene. Det viser seg at flesteparten av foretakene er lagt ned med bakgrunn i at rådmannen ikke ønsker en slik organisasjonsform, men noen ganger uten en offentlig kjent begrunnelse eller forutgående saksutredning. Intern anti-produktiv virksomhet i kommunens basisorganisasjonen har vært tillatt og har undergravet muligheten til å lykkes med kommunalt eiendomsforetak. Tilbakemeldinger viser også at det mangler politiske prosesser/evalueringer. Ett annet element er at nedleggelsen synes å grunne i problemer med manglende klarhet fra eierne på hva de ønsket med foretakene, og at politiske drakamper om organiseringsform for eiendomsforvaltningen istedet fikk hovedfokus. Manglende rolleforståelse pekes også på, samt manglende vilje til/forståelse for å gi foretaket nødvendige verktøy i form av leieavtaler o.a..

Vi ser at det ved nedleggelse av foretak er viktig å avklare hvorfor foretaket ikke fungerer i hht de målsettinger som man har satt seg.

Et godt råd er: «Bruk tid ved opprettelse av foretak – Bruk tid ved nedleggelse av et foretak».



**11: SJEKKLISTE
FOR HVILKE VERKTØY EIER MÅ GI
EIENDOMSFORETAKET**

Noen kommunestyre har valgt å skille ut eiendomsforvaltningen i egne foretak.

Skal eier (kommunestyret) lykkes med et kommunalt eiendomsforetak, er det noen fallgruver som man må unngå å havne i:

FALLGRUVE 1

Å tenke at det er organiseringen av eiendomsforvaltningen som gjør at man lykkes eller ei.

FALLGRUVE 2

Å tenke at det er foretakets arbeid alene som fører til om man lykkes eller ei.

For ikke å havne i disse fallgruvene, må man legge følgende til basis for de vedtak man skal gjøre:

Det er handlingsrommet og de verktøyene man gir foretaket, som teller. Et eiendomsforetak må fra starten av utstyres med riktig verktøykasse.

De tre viktigste aktørene for at en kommune skal lykkes med foretaket er kommunestyret, rådmannen og foretaket selv.

I teorien har foretak som organisasjonsform muligheten til å disponere over en rekke ulike verktøy som kan gi den måloppnåelsen som det formelt er nedfelt at foretaket skal resultere i. Men i praksis blir ikke alltid disse verktøyene stilt til disposisjon. Dette kan ha ulike årsaker, og kan skyldes manglende bevissthet på de fundamentale sammenhengene mellom verktøy og måloppnåelse. Det kan også skyldes politiske drakamper eller manglende vilje til at organiseringen skal lykkes (se bl.a. kap.10). Det kan også skyldes foretaket selv.

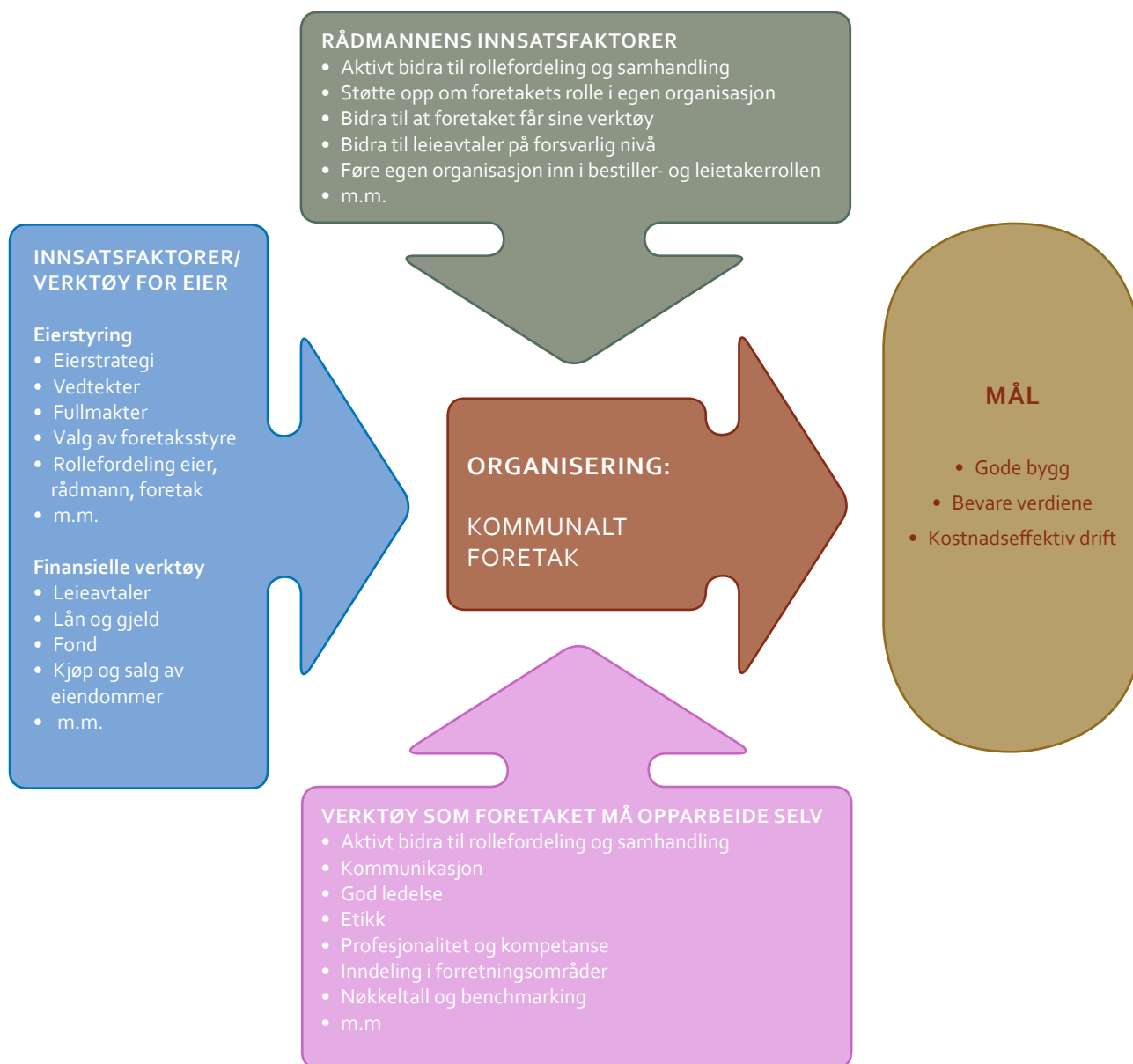
Dette temaheftet har gjennomgått mange av de verktøyene som kan gjøre at man lykkes med et kommunalt eiendomsforetak. Å lykkes er å nå de målsettinger/formål som kommunestyret har nedfelt i foretakets vedtekter.

Hva bør man sette inn av innsatsfaktorer for å kunne lykkes?

Dersom målsettingen er å stille hensiktsmessige bygg til disposisjon for den kommunale tjenesteproduksjonen, er det viktigste eier kan gjøre å sørge for at kommunens virksomheter er i stand til å betale leieavtaler på et slik prisnivå at forsvarlig vedlikehold av eiendomsmassen kan utøves.

Har eier en forventning til foretaket om å bidra til å bevare eller øke verdiene i eiendommene, og til å forvalte og utvikle eiendomsmassen slik at man oppnår driftseffektive bygg tilpasset dagens og morgendagens behov og kommuneøkonomi, kan foretaksformen ha sine begrensninger, avhengig av kommunens totale økonomiske handlingsrom. Foretaket og kommunens basisorganisasjon har samme økonomi. Ser eier et behov for at finansiering av eiendomsmessige grep må komme fra annet sted enn kommunebudsjettet, er ikke selskapsformen kommunale foretak virkemiddelet.

Uansett om man ønsker å nå en eller flere målsettinger med foretaksetableringen, er det viktig at følgende liste ligger til grunn for å se om man har gitt foretakene de riktige verktøy:



INNSATSAKTØRER/VERKTØY SOM MÅ GJES AV EIER	Helt avgjørende	Viktig	Etter behov/ ønske	Kapittel- henvisning temaheftet
Styringsverktøy:				
Tydelig eierstrategi gjennom eierskapsmelding		X		3.4
Vedtekter	X			3.2
Fullmakter (dersom ikke alle verktøy er gitt i vedtektene)	X			3.3
Klargjøring av beslutningsstruktur og rapportering			X	3.5
Styresammensetning		X		3.6
Styreinstruks			X	3.6
Arenaer for kommunikasjon og informasjon (herunder eiermøter)		X		3.7
Klargjøring rollefordeling eier, rådmann og foretak	X			3.8
Folkevalgtopplæring		X		3.6, 3.7
Opprettelse av eierskapssekretariat			X	3.4
Finansielle verktøy:				
Bindende avtaler med leietakerne på forsvarlig nivå	X			4
Bruk av regnskapsføringsprinsipper (kommunelov og/eller regnskapslov)		X		5.1
Åpningsbalanse og verdifastsettelse av eiendom		X		4.1, 5.3
Avskrivning og nedskrivning		X		5.5
Mulighet for låneopptak		X		5.6
Fondsetableringer og disposisjon av fond	X			5.7
Disposisjon av merverdiavgift-kompensasjon	X			5.8
Kjøp og salg av bygg og tomter	X			6.1
Utleie av ledige lokaler til ikke-kommunale aktører		X		6.2
Salg av tjenester til og fra andre ikke-kommunale aktører			X	6.4

INNSATSFAKTORER/VERKTØY SOM RÅDMANNEN** MÅ BIDRA TIL	Helt avgjørende	Viktig	Etter behov/ønske	Kapittel-henvisning temaheftet
Arenaer for kommunikasjon og informasjon mellom eier og foretak		X		3.7
Rollefordeling og samhandling rådmann og foretak	X			3.8, 9.4
Forhindre anti-produktiv virksomhet i kommunens basisorganisasjon når foretaket er etablert	X			9.4, 10.2
Bindende avtaler med leietakerne på forsvarlig nivå	X			4, 4.9, 9.2, 9.4, 10.2
Informasjon og skulering av virksomhetene i sin rolle som leietakere	X			7.11
Åpningsbalanse og verdifastsettelse av eiendom		X		4.1, 5.2, 5.3
Avskrivning og nedskrivning		X		5.5
Mulighet for låneopptak		X		5.6
Disposisjon av merverdiavgift-kompensasjon	X			5.8
Kjøp og salg av bygg og tomter	X			6.1
Utleie av lokaler til ikke-kommunale aktører			X	6.2

**)

Rådmannen har mange roller i forhold til foretaket. Bl.a. de formelle rollene mht. rett til uttalelse i styresaker som skal til politisk behandling samt rett til utsettende veto. Videre er han/hun kommunens konsernsjef, politiske organers viktigste formelle premissleverandør i alle politiske saker (inkl. budsjett), kommunes bank, samt øverste leder av foretakets leietakere.

INNSATSFAKTORER/VERKTØY SOM FORETAKET MÅ OPPARBEIDE SELV	Fundamentalt	Etter behov/ønske	Kapittel-henvisning temaheftet
Etikk	X		7.1
Servicefokus	X		7.2
God ledelse	X		7.3
Forretningsområder		X	7.4
Strategi	X		7.5
Profesjonalitet og kompetanse	X		7.6
Effektivitet	X		7.7
Bruk av statlige tilskudds- og finansieringsordninger		X	7.8
Nøkkeltall og benchmarking	X		7.9
Synliggjøre foretaket på en positiv måte	X		7.10
Kommunikasjon med rådmann og eier	X		7.11



12:
KOMMENTARER TIL TEMAHEFTET

12.1 Tore Opdahl Hansen, ordfører i Drammen kommune

Drammen Eiendom KF ble opprettet på midten av 90-tallet og er i dag et viktig redskap for byutviklingen i Drammen. Selskapet bidrar også til at vi har en bedre forvaltning av de enorme verdiene kommunen har, gjennom vårt eierskap i eiendom. Årsaken til at vi etablerte Drammen Eiendom KF var først og fremst dårlig kommunal forvaltning av eiendom, manglende oversikt og uklare ansvarsforhold.

Det er mange av de store eiendomsengasjementene vi neppe hadde realisert om vi ikke hadde hatt Drammen Eiendom. Papirbredden kunnskapspark, det nye badet, og byens nyeste kulturhus er eksempler på det. Kommuner sitter på store verdier gjennom sin eiendomsmasse. Det er avgjørende viktig at den blir forvaltet godt. For oss var veien gjennom et eiendomsselskap med klart ansvar og klart mandat. Alle virksomheter i Drammen kommune betaler husleie. Gjennom husleie får selskapet en god økonomisk plattform til å drive forvaltning og vedlikehold som alle andre eiendomsselskap. Vedlikehold er ikke gjenstand for politisk behandling. Det er en konsekvens av det strategiske valg en gjør, når en velger å eie eiendom. Gjennom husleien har vi derfor en forventning om at det drives et forsvarlig vedlikehold og gjennom det en god forvaltning av kapitalen.

Vi har en klar holdning til at vi ikke skal ha folkevalgte i styret. Således får vi en fin balanse og nødvendig skille mellom eier, styre og daglig ledelse.

Siste utkast til temaheftet ble sendt til enkelte aktører som over lang tid har vært opptatt av hvordan man skal lykkes med kommunal eiendomsforvaltning. Disse har på fritt grunnlag fått kommentere temaheftet og dets innhold.



En eier må kunne skifte ut styremedlemmer helt eller delvis, når det er behov for det. Styret må på samme måte kunne utstyre seg med en daglig ledelse av selskapet gjennom en adm.

dir. eller leder avhengig av størrelse.

Utviklingen i vårt eiendomsselskap har vært positiv. Vi har nå en høyere standard på våre eiendommer. Tidligere var kommunens eierskap fordelt på omlag 40 virksomhetsledere, som hadde et helt annet fokus enn forvaltning av eiendom. Selskapet har sin hovedoppgave i å forvalte og drifte kommunens eiendommer og ivareta kommunens interesser i forhold til eiendom. Kommunen er selskapets eier, bank og kunde. Således er det ingen tvil om hvem som er «sjefen».

Det er kommunen og bystyret som bestiller nye bygg gjennom budsjettet. Drammen Eiendom KF er et redskap for oss inn i byutviklingen. Vi har i dag omlag 320.000 m² i egen regi, i tillegg til at vi er medeier i Papirbredden Eiendom A/S som har omlag 50.000 m², når byggetrinn 2 står ferdig.

Med vennlig hilsen

Tore Opdal Hansen

12.2 Hans Marius Johnsen, ordfører i Sørums kommun



Sørums kommun startet opp 3 kommunale foretak den 1. januar 2004; et for kommunale eiendommer, et for kommunalteknikk og et for drift av en flerbruks-hall. Kommunestyret brukte en del tid i prosess

for å etablere tiltakene. Først foreslo rådmannen oppstart av foretakene i forbindelse med budsjett og handlingsplan for 2003. Dette ble sendt tilbake fra kommunestyret med ønsker om en grundigere analyse og saksframlegg samt et ønske om en prosess hvor de ansattes organisasjoner deltok. Dette ble gjennomført og da rådmannen la fram forslaget for 2004 var det med enstemmig tilslutning fra alle arbeidstakerorganisasjoner som har medlemmer i Sørums kommunestyret. Behandlingen i kommunestyret resulterte deretter i et enstemmig vedtak om opprettelse av KFene. Sørums kommunale eiendomsselskap KF (SKE) ledes av en daglig leder som har et styre over seg. Kommunestyret utøver eierskapet gjennom behandlinger av økonomiplan og budsjett med handlingsplan. Foretaket følges opp gjennom månedlige økonomirapporteringer i økonomiutvalget og tertial rapporter i kommunestyret. Retningslinjer for eierstyringen finnes i Sørums kommunes Eiermelding som rulleres med jevne mellomrom. Sammensetningen i styret består av 2 representanter fra de ansatte og 3 representanter valgt av kommunestyret. De som er valgt av kommunestyret, er vurdert ut fra sine kvalifikasjoner, men har hittil også hatt en partipolitisk preferanse.

Opprettelsen av SKE har utelukkende vært positiv for Sørums kommune. Vi betrakter det som en av våre største suksesser. I løpet av disse årene har vi avhendet alle unødvendige eiendommer og bygg, vi har tatt igjen vedlikeholdsetterslepet på alle kommunale bygg og vi har gjennomført nybygg og renoveringer til en brutto prislapp på nesten 700 millioner kroner. Når innbyggerne tidligere pratet negativt om «slitne» kommunale bygg, kan vi nå si at vi har bedre forvaltning og utseende på våre bygg enn hvilken som helst privat eiendomsforvalter.

Dette har vi klart uten at det har gått ut over driften av de tradisjonelle kommunale tjenestene.

Momsrefusjon og differansen mellom budsjettert rente og betalt rente, samt fortjenesten ved salg av overflødig kommunal eiendom, har vi brukt til egenandel på våre investeringer. SKE er på en måte blitt vår kommunale «sparegris». Alle kommunale bygg betaler husleie til SKE. I denne husleien som består

av de tradisjonelle komponenter, ligger også en sum til vedlikehold. På denne måten sikrer vi oss også en god standard på fremtidig vedlikehold.

Jeg er veldig godt fornøyd med hvordan dette systemet fungerer, men det forutsetter at foretaket er godt ledet og at de ansatte; både stab, prosjektleidelse, håndverkere og renholdere gjør den jobben som forventes av dem. Og at kommunestyret er enige i at dette er den beste organisasjonsformen.

Når jeg ser resultatet av det som utføres av SKE, er det en av grunnene til at jeg er stolt over å være ordfører i Sørums.

12.3 Even Ediasen, rådmann i Gildeskål kommune



Da Gildeskål kommune etablerte sitt eiendomsselskap var det ikke for å spare penger, men for å etablere en profesjonell og effektiv forvaltning av kommunens eiendommer. Konkrete eksempler på manglende vedlikehold

var ikke vanskelig å finne, og ønsket om å ta bedre vare på kommunens verdier var fremtredende.

Spørsmålet var hvorvidt en liten kommune på 2000 innbyggere skulle legge såpass mye ressurser i å etablere et eget foretak for eiendomsforvaltning. Kunne ikke dette gjøres gjennom den allerede eksisterende administrasjon?

I ettertid ser vi at etableringen av selskapet har gitt langt større fokus og profesjonalisering av fagområdet. Ved å organisere dette i et eget foretak har vi oppnådd en organisatorisk ryddighet mellom bestiller- og utførerrollen som bare kan betraktes som positivt. For oss var det faktisk et bevisst valg å lokalisere foretakets administrasjon utenfor rådhuset.

I arbeidet med å etablere et slikt foretak ligger det mange fallgruver, som beskrevet i temaheftet. En av de sterkeste, men kanskje ikke mest synlige faktorer er de motkulturer som åpenbarer seg ved enhver endring. En av rådmannens oppgaver er å ta tak i slike motkulturer og snu dem til positiv innsats for etablering av foretaket. Dersom du ikke greier det har du en sterk negativ motkraft som over tid kan vinne. I Gildeskål kommune snudde vi motkulturen til å bli positive bidragsytere til selskapet. Når alle drar i samme (riktige) retning lykkes man.

For å lykkes i en slik etablering er det mange suksesskriterier. Disse er også godt beskrevet i temaheftet. For oss ble samarbeidet mellom meg som rådmannen og daglig leder i foretaket av stor viktighet. Dette slik at jeg kunne bidra med informasjon til det politiske nivå som selvfølgelig var svært opptatt av utviklingen i foretaket, men også for at jeg skulle understøtte ledelsen av foretaket på en god måte.

Respekt for og kunnskap om hverandres roller er utrolig viktig. På dette området som på alle andre områder innen kommunal forvaltning. Samspillet mellom kommunestyret, rådmannen og foretaket baserer seg på at alle parter har klart for seg de overordnede målsettinger ved etableringen av foretaket og hvilken gevinst det skulle gi kommunen. For oss var gevinsten en bedre eiendomsforvaltning. Veldig enkelt.

12.4 **Svein Bjørberg,** **professor ved NTNU,** **FoU-leder i** **Multiconsult**

Dette heftet er et klart og godt bidrag til å styrke kompetansen omkring organisering av bygg- og eiendomsforvaltningen i våre kommuner og fylkeskommuner. Vi vet



at mange sliter med et stort etterslep på vedlikehold som gir økonomiske utfordringer fremover. En stor del av bygningsmassen har nå en alder på 40 – 50 år. Når så vedlikeholdet har vært minimalt over lang tid så er det ikke så overraskende at etterslepet har vokst seg stort.

Den klare påpeking i heftet om at organisering ikke løser utfordringen alene, men innholdet, definering av roller og ansvar samt den verktøykasse som legges til grunn må etableres som del av prosessen mot en bedre bygg- og eiendomsforvaltning. I heftet kan man finne noe om alle forhold som må belyses som en del av denne prosessen mot en velfylt verktøykasse. Uansett organisasjonsform så er en velfylt og organisert verktøykasse nødvendig.

Våre nye bygninger er mer teknisk kompliserte enn de gamle. Det er mye som skal overvåkes og etterses daglig for at funksjonaliteten skal opprettholdes. Dette må også gjenspeile seg i verktøykassa.

Av og til kan man høre utsagn som «offentlige bygg er da gratis». Dette har de fleste i dag forståelse av at er komplett feil. Arealer og bruk av disse koster like mye som private arealer. Synliggjøring av disse kostnadene er viktig slik at de totale kostnadene for tjenesteproduksjonen fremkommer. Innføring av husleie (kostnadsdekkende) vil kunne synliggjøre dette og vil gi bruker et klart krav om at funksjonalitet og standard opprettholdes. Men det krever også at leieavtalen gjenspeiler den vedlikeholdsstrategi som eier har vedtatt å følge.

Norske kommuner og fylker har ca 30.000 bygninger med til sammen ca 32 mill m2 bruttoareal. Dette representerer store verdier som det er viktig å opprettholde. Det krever god organisering med velfylt verktøykasse som gir bygg- og eiendomsforvalteren mulighet til å samle data og forvalte disse på en strukturert måte for entydig kommunikasjon mellom eier, forvalter og bruker.



13: VEDLEGG

13.1 Nyttige adresser og lenker

13.1.1 Kommunale eiendomsforetak med ansvar for formålsbygg/tjenestebygg (høst 2010)

Eiendomsforetak	Daglig leder	E-post
Drammen eiendom KF	Paul Røland	paul.roland@drammen.kommune.no
Drangedal kommunale eiendomsforvaltning KF	Peter Koller	peter.koller@drangedal.kommune.no
Gildeskål eiendom KF	Odd Arve Horsdal	oah@gildeskal.kommune.no
Hammerfest eiendom KF	Arild Per Johansen	arild.p.johansen@hammerfest.kommune.no
Kongsberg kommunale eiendom KF	Björg Totland	bjorg.totland@kongsberg.kommune.no
Larvik kommunale eiendom KF	Charlotte Gimle	charlotte.gimle@larvik.kommune.no
Longyearbyen Bydrift KF	Marianne S. Aasen	marianne.aasen@lokalstyre.no
Molde eiendom KF	Svein Arild Istad	sai@molde.kommune.no
Moss kommunale eiendomsselskap KF	Olav Dalåsen	olav.dalaasen@moss.kommune.no
Nittedal kommunale eiendomsforetak KF	Laila Jensen	laila.jensen@nittedal.kommune.no
Norddal eieendomsselskap KF	Arne Krohn	arkr@norddal.kommune.no
Omsorgsbygg Oslo KF	Per Morten Johansen Kjell Haugen (kontakt)	kjell.haugen@oby.oslo.kommune.no
Undervisningsbygg Oslo KF	Rigmor Hansen Marit Thorsen (kontakt)	marit.thorsen@ubf.oslo.kommune.no
Sørums kommunale eiendomsselskap KF	Tormod Dragland	tormod.dragland@sorum.kommune.no
Stord kommunale eieendom KF	Olav Eide	olav.eide@stord.kommune.no
Tønsberg kommunale eiendom KF	Tor Espnes	tor.espnes@tonsberg.kommune.no
Ulstein eieendomsselskap KF	Rune Urke	rune.urke@ulstein.kommune.no
Vågan eiendom KF	Bjørn Tore Nergård	bjorn.tore.nergard@vagan.kommune.no
Ålesund kommunale eiendom KF	Peer Volstad	peer.volstad@alesund.kommune.no

13.1.2 Bidragende kompetansemiljøer

NKF – Norsk Kommunalteknisk Forening	http://www.kommunalteknikk.no/
KPMG	http://www.kpmg.no/
Ernst & Young	http://www.ey.com/NO/NO/Home
KS Bedrift	http://www.ks-bedrift.no/
KS Advokatene	http://www.ks.no/u/Om-KS/KS-oppgaver/KS-Advokatene/

13.1.3 Nettsteder

BE Kompetanse for bedre eiendomsforvaltning (KOBÉ)	http://kobe.be.no/
Kommunalteknisk kompetansenettverk (NKFnnett)	http://www.nkfnett.no/
Senter for eiendomsutvikling og forvaltning	http://www.metamorfose.ntnu.no/
Norsk Bygg og EiendomsForening (NBFE)	http://www.nbef.no/
KS eierforum	http://www.ks.no/tema/Samfunn-og-demokrati/Eierskap/KS-Eierforum-/

13.2

Litteraturliste

Tittel	Utgiver	År	Link
Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak	KS-eierforum	2010	http://www.ks.no/PageFiles/3387/KS%20eierforum%20anbefaling%20feb%202010.pdf
Avskrivning av bygninger - prinsipper og konsekvenser	Multiconsult AS	2005	http://kobe.be.no/kobedokumenter/koberapporter/avskrivningsprinsipper.pdf
Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold. En veileder for folkevalgte og rådmenn.	KS	2009	http://www.ks.no/PageFiles/1501/Vedlikeh_hele.pdf
Bedre eierskap i kommunene	Norsk Kommunalteknisk Forening	2007	http://kobe.be.no/kobedokumenter/koberapporter/FOBE-BedreEierskapRapport.pdf
Beste praksis renhold. Nasjonale kvalitetsmål.	NKF	2006	http://www.kommunalteknikk.no/beste-praksis-renhold-nasjonale-kvalitetsmaal.338068-40825.html
Facility Management. Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av bygninger	NTNU	2008	http://butikk.tapirforlag.no/no/node/1201
Fra drift i avdeling til utskilling av selskap. En veileder for gjennomføring av prosessen	Advokatfirmaet Haavind og Vislie	2008	http://www.ks.no/PageFiles/3387/veileder%20selskapsutskillelse.pdf
Holteprosjekt – FDV-nøkkelen	Holteprosjekt	2010	http://www.holtebyggsgsafe.no/fdv_perm.aspx
Husleieordninger i statlig eiendomsforvaltning	Fornyingsdepartementet	2005	http://kobe.be.no/kobedokumenter/koberapporter/Husleieordninger.pdf
IKS i Kommunal Eiendomsforvaltning. En mulighet i et mylder av kommunale og interkommunale organisasjonsløsninger?	NTNU	2009	http://www.metamorfose.ntnu.no/Artikler/FoUrapporter/FoUrapport1_2009.pdf
Kartlegging av beste praksis for interne husleieordninger	NKF	2007	http://kobe.be.no/index.php/publikasjoner/g1-kartlegging-av-beste-praksis-for-interne-husleieordninger.html
Kommunal eiendomsutvikling. Verktøy og rapportering.	NKF	2010	http://www.nkfnett.no/index.php?cat=30343&hovedtema=77&subtema=4452&view=2098
Lokalt folkestyre AS. Eierskap og styringsroller i kommunale selskap	Rokkansenteret	2008	http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/rapporter_planer/rapporter/2008/lokalt-folkestyre-as.html?id=506968
Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)	Lovdata	1999	http://www.lovdata.no/all/nl-19920925-107.html
ORD og UTTRYKK innen Eiendomsforvaltning – Fasilitetsstyring	NTNU, NBEF, Multiconsult	2008	http://kobe.be.no/kobedokumenter/koberapporter/orduttrykkef.pdf
Strategisk porteføljeforvaltning av kommunal eiendom	SINTEF	2008	http://kobe.be.no/kobedokumenter/koberapporter/PortefoljeKommunalArge.pdf
Vedlikehold i kommunesektoren - Fra forfall til forbilde	Multiconsult og PWC	2008	http://kobe.be.no/index.php/publikasjoner/g7-vedlikehold-i-kommunesektoren-fra-forfall-til-forbilde.html
Veileder om husleieordninger	NKF	2008	http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Kommuneoekonomi/Veileder%20om%20husleieordninger/Veileder_husleieordninger_fobe_julio8.pdf
REPAB – verktøy for vedlikeholdsplanlegging	Incit – Sverige	2010	http://www.incit.se/REPAB_Faktabocker/Underhallskostnadsboken/
«State of the nation»	RIF	2010	http://www.rif.no/images/Files/State%20of%20the%20Nation_RIF_22032010.pdf
Velholdte bygg gir mer til alle. Om eiendomsforvaltning i kommunesektoren, NOU 2004:22	NOU 2004:22	2004	http://kobe.be.no/kobedokumenter/koberapporter/NOU2004_22PDFS.pdf
Kommuneregnskapet.	Øyvind Sunde, NKK Kommunaløkonomisk Forlag, 5. utgave	2006	

13.3

Bidrag til temaheftet fra KPMG, Ernst & Young og KS Bedrift

For å belyse enkelte tema har vi bedt om svar på en del spørsmål fra anerkjente miljøer. Vi har mottatt

svar fra KPMG, Ernst & Young og KS bedrift. Disse uttalelsene har vi lagt som grunnlag for ulike kapitler i temaheftet. Nedenfor gjengis firmaenes bidrag i sin helhet.



KPMG's bidrag til forståelse av kommunale eiendomsforetak

Foretak som driver næringsvirksomhet skal avlegge regnskap i henhold til Regnskapsloven	stilles opp i henhold til vedlegg 3 til forskriften. Balanseregnskapet skal minst vise beløp for sist avlagte årsregnskap i tillegg til for årets regnskap. I medholdt av kommunelovens §75 har departementet fastsatt en egen forskrift om rapportering fra interkommunale selskaper og kommunale og fylkeskommunale foretak som driver næringsvirksomhet. Foretaket <u>skal</u>, så langt annet ikke følger av lov eller forskrift, sette opp særbudsjett med forventede inntekter og kostnader i tråd med bedriftsøkonomiske prinsipper og resultatoppstilling som følger av lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap mv. (regnskapsloven) § 6-1. Foretaket skal utarbeide en oversikt over foretakets investeringer i året og hvordan disse er finansiert. I tillegg skal det i budsjettdokumentet opplyses om størrelsen på foretakets planlagte avdrag i året. Oppstillingene for særbudsjettet skal minst vise beløp for året det gjelder for, foregående budsjettår, og sist vedtatte regnskap. For andre typer foretak vil det være et fritt valg om foretaket, i tillegg til et balanseregnskap i henhold til kommunelovens bestemmelser, også vil føre et balanseregnskap i tråd med bedriftsøkonomiske prinsipper.
Regnskapsloven og Kommuneloven gir ulike økonomiske resultater.	Nedenfor er kort beskrevet hovedforskjellene mellom Regnskapsloven og Kommuneloven. Regnskapsloven I regnskap etter regnskapsloven er det en direkte sammenheng mellom økonomisk resultat og balansen: • Avdrag på gjeld føres kun som endring i balansen • Avdrag på gjeld føres kun som endring i balansen • Varige driftsmidler føres inn som en eiendel i balansen. Verdien reduseres med avskrivninger som resultatføres. • Nedjusteringer av driftsmiddelet i balansen kan også måtte gjennomføres dersom verdien endrer seg, for eksempel ved at eiendommen ikke blir brukt, ikke genererer leieinntekter eller leieinntekter betydelig under normal leie. Dette føres i resultatet som nedskrivninger.



KPMG's bidrag til forståelse om kommunale eiendomsforretak

	• Vedlikehold resultatføres. Også større vedlikeholdsarbeider, som for eksempel skifte av vinduer kostnadsføres normalt. Oppgradering av eiendommen føres inn som en økning av verdien av det varige driftsmiddelet med påfølgende avskrivninger. Grensedragningen vedlikehold vs oppgradering er om arbeidet medfører at driftsmiddelets stand, målt mot <u>dagens</u> normale standard, er høyere enn tidligere. • Det kan gjøres årlige avsetninger til periodisk vedlikehold. Et eksempel her er vedlikeholdskontrakt for en heis, som gjennomføres hvert 3'dje år. Denne kostnaden fordeles ut hvert år og motposten til kostnaden er en gjeldsavsetning. Når arbeidet utføres og bokføres, nulles gjeldsavsetningen og det får ingen resultateffekt når arbeidene faktisk gjøres. Tanken er at kostnaden påløper jevnt over perioden. • Overskudd gir økt egenkapital • Underskudd gir redusert egenkapital Kommuneloven I kommunale regnskap er det ingen sammenheng mellom økonomisk resultat og balansen: • Formålet med regnskap i henhold til Kommuneloven er å redegjøre for hvordan kommunens ressurser benyttes. • Varige driftsmidler utgiftsføres i sin helhet i anskaffelsesåret. • Avdrag på gjeld føres som utgift og påvirker driftsresultatet • Kommunen skal føre avskrivninger i balanseregnskapet – i hovedsak for å synliggjøre verdiforringelse • Ordinære avskrivninger skal føres i driftsregnskapet (tilsvarende resultatregnskap), men gir ikke resultateffekt.
Ambisjonsnivået legger premisser for valg av regnskapssystem	Ambisjonsnivået legger premisser for omfang og kvalitet på styringsinformasjonen, og dermed for valg av regnskapsprinsipp. Dersom ambisjonen er å synliggjøre alle kostnader forbundet med eiendomsmassen, herunder også



KPMG's bistand til kommuner og kommunale virksomheter

	effektene av vedlikehold, rehabilitering og forfall, må det settes opp et balanseregnskap i henhold til Regnskapsloven. For foretak som ikke driver næringsvirksomhet, må et slikt regnskap føres som et sideregnskap ettersom regnskap i henhold til Kommuneloven er obligatorisk.
--	---



KPMG's bidrag til forståelse om kommunale eiendomsforretak

Et balanseregnskap innebærer fordeler og ulemper	<u>Fordeier</u> • Virkelige/faktiske kostnader blir synliggjort. For kommunen betyr ikke dette at driften av eiendomsmassen blir dyrere, eller at det faktiske kostnadsbildet endrer seg, men bl.a. at avskrivningskostnader som er usynlige i det ordinære regnskapet blir synlige. • Virksomhetene (leietakerne) får et incitament til ikke å leie større arealer enn de faktisk trenger fordi det koster. Dette kan frigjøre arealer til annen bruk eller ekstern utleie. • Leien som belastes virksomhetene justeres til markedsmessige leier slik at de som leier bedre og mer tidsmessige arealer belastes en høyere leie per kvadratmeter. Dette gir også incitamenter fra virksomhetene til å etterspørre riktigere arealer, som er et bidrag til bedre arealutnyttelse i kommunen. • Muliggjør en sammenlikning av eie og leie. I enkelte tilfeller kan kommunen i stedet vurdere å leie arealer av andre. Med en synliggjøring av faktiske eierkostnader kan denne vurderingen bli riktigere. • Foretaket får inntekter som muliggjør avsetninger til periodisk vedlikehold. • Eierne får et bedre verktøy for overvåking og styring av eiendomskapitalen, som er betydelig selv i de mindre kommunene. • Salg av bygninger med tilbakeleie for å finansiere større prosjekter i kommunen kan i noen tilfelle være aktuelt. Med et riktig kostnadsbilde kan det gjøres en mer relevant sammenlikning. <u>Ulemper</u> • Kan gi inntrykk av økte kostnader knyttet til eiendommene. • Medfører at de enkelte virksomheter som er leietakere får en høyere (men riktigere) leiekostnad
--	--



KPMG's bidrag til samarbeidet om kommunale eiendomsforetak

	belastet sitt budsjett. I enkelte tilfeller har vi sett at større utslag med høyere leier blir dekket av et fellesområdet i kommunen. • Kan skape et inntrykk av dårligere økonomi dersom husleien ikke dekker avskrivningene (som er en beregnet kostnad)). Det er derfor viktig at leiene internt i kommunen justeres slik at disse faktisk dekker de kostnadene som påløper med tillegg av et lite overskudd til eiendomsforetaket. • Det kan være vanskelig for alle å forstå at balanseregnskapet er et sideregnskap og at avskrivningene er beregnede kostnader. • Innføring av forretningsmessige prinsipper for husleien kan oppleves som en utfordring for enkelte typer formålsbygg. Prinsippet passer godt for kontoreiendommer. Disse kan leies ut til andre og dermed at det er et marked for eiendommen. Denne type eiendommer har også lang levetid og dermed lave avskrivninger og relativt lave vedlikeholdskostnader. For bygninger som i liten grad har et alternativt marked, for eksempel skoler, som kanskje har kortere levetid, noe som gir høyere avskrivninger, og er utsatt for stor slitasje, som gir betydelige vedlikeholdskostnader, kan innføring av husleie på basis av Regnskapstovens balanseregnskap, medføre større utfordringer. En mulig måte å møte utfordringen på kan være at foretaket i en overgang betaler tilbake til fylkeskommunen/kommunen den delen av leieinntektene som utgjøres av beregnet avskrivning. Ved en gradvis nedtrapping av tilbakebetalingen innføres et system hvor drift og utvikling finansieres over husleien.
Et balanseregnskap bidrar til foretakets måloppnåelse	Et balanseregnskap som synliggjør faktiske kostnader og verdiutviklingen, synliggjør hva om må til av økonomiske ressurser for å nå en målsetting om hensiktsmessige bygg til disposisjon for den kommunale tjenesteproduksjonen.
Hva er fordelene og ulempen for den samlede kommuneøkonomien?	Totalt sett for kommunen medfører ikke prinsippet noen endringer i de faktiske kostnadene. Mulige fordeler kan være: • Alternativet å selge eiendommer og inngå



KPMG's bidrag til temahefte om kommunale eiendomsforetak

	leieavtaler som strategi for kostnadsreduksjon blir et mer reelt alternativ, spesielt i sentralt beliggende kommuner hvor kostnadene kan sammenlignes. • Kostnadene for driften av eiendommen synliggjøres på en bedre måte, og effektiviteten i eiendomsdriften i større grad kan sammenlignes med andre. Dette gir bl.a. et godt grunnlag for politikerne til å stille krav om arealeffektivisering og reduserte kostnader. • Virksomhetene må i større grad tenke på faktisk arealbehov, i og med at det vil ha en utgiftskonsekvens i form av høyere leie om de ikke gjør det. • Over litt tid kan det utvikles et forutsigelig regime for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av eiendomsmassen. Mulige ulemper kan være: • Ulempen er at prinsippet ikke passer fullt ut for alle eiendommer som kommunen besitter. Typisk eiendommer uten alternativ bruk eller utleie som er gjenstand for høy slitasje, eks omtalt her er skole. Normalt sett justeres dette ved at det sentralt i kommunen dekkes inn en differanse slik at det som belastes skolebudsjettet blir noe lavere enn det som det burde vært. • På kort sikt kan det oppleves som en utfordring når eiendomsforetaket bygger opp fond for ivaretagelse av det langsiktige vedlikeholdet, samtidig som virksomhetene tvinges til effektivisering for å finansiere høyere husleie. God eierstyring av foretaket blir viktig.
Utløser overføring av bygg og eiendommer dokumentavgift til staten?	Plikten til å betale dokumentavgift oppstår ved tinglysing av dokument som overfører hjemmel til fast eiendom, herunder bygninger og faste anlegg som det erverves eiendomsrett til i forbindelse med det avgiftspliktige dokument. Det gis ikke fritak for dokumentavgift med mindre det er direkte hjemmel i lov av 12. desember 1975 nr. 59 om dokumentavgift eller i gjeldende stortingsvedtak om dokumentavgift. I rundskriv G-37/90 har Justisdepartementet uttalt at



KPMG's bidrag til forståelse om kommunale eiendomsforetak

	det ikke bør stilles krav til formell overskjøting ved fusjoner foretatt med hjemmel i kapittel 14 i dagjeldende lov 4. juni 1976 nr. 59 (aksjeloven). I samsvar med dette bestemte Finansdepartementet at det ikke skulle betales dokumentavgift ved slike fusjoner. For fusjoner ble det derimot stilt krav om formell overskjøting, og dokumentavgift skulle derfor betales.
--	--



KPMG's bidrag til temahefte om kommunale eiendomsforetak

Hvordan kan man overføre bygg og eiendom til KF-et uten at dokumentavgift utløses?	Når det gjelder etablering av kommunale foretak vil plikten bero på valg av selskapsform. Velger man å stifte et alminnelig aksjeselskap vil dette normalt utløse plikt til å betale dokumentavgift ved hjemmelsoverføringen. Velger man selskapsformen kommunalt foretak vil dette normalt ikke utløse plikt til å betale dokumentavgift. Kommunen har som eier av et kommunalt foretak ingen plikt til å stille seg i en situasjon hvor dokumentavgift utløses. Et kommunalt foretak er ikke et eget rettssubjekt, men en del av selve kommunen. For øvrig skal det ikke betales dokumentavgift for overføringer i grunnboken i forbindelse med omorganiseringer i medhold av lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper. Slik omorganisering skjer ved navneendring, jf. lovens §§ 40 tredje ledd og 41 sjette ledd.
---	--

Hvordan skal anleggsverdiene (bygg og eiendom) føres i regnskapet?

Hvilke prinsipper skal legges til grunn for verdivurderingene?	I henhold til forskrift av 15.12.2000 nr. 1424 til Kommuneleien skal kommunens anleggsmidler vurderes til anskaffelseskost. I og med at eiendomsforetakets offisielle regnskap skal føres i henhold til Kommunelovens bestemmelser, omfattes også foretakets regnskap av denne bestemmelsen. For ordinære eiendomsforetak hvor det besluttes å føre et sideregnskap i henhold til Regnskapsloven anbefaler vi at det samme prinsippet benyttes, da dette vil forenkle det praktiske arbeidet forbundet med overføring av data mellom de to regnskapene. Foretak som driver næringsvirksomhet, skal føre regnskap i henhold til Regnskapsloven. For disse må det vurderes hvilket prinsipp, eventuelt hvilke prinsipper som er mest hensiktsmessige på basis av virksomhetens art. Nedenfor har vi beskrevet noen ulike prinsipper for verdifastsettelse. <u>Bokført historisk anskaffelseskost</u> Historisk anskaffelseskost i det kommunale regnskapet reflekterer ofte ikke hva de faktiske anskaffelseskostnadene har vært. Dette kan derfor i
---	---



KPMG's håndbog til kommuner om kommunale eiendomsforetak

	liten grad benyttes. <u>Beregnet anskaffelseskost</u> I de fleste tilfeller er det beste grunnlaget for inngangsverdi i det kommunale eiendomsforetaket en beregnet anskaffelsesverdi. Det bør derfor gjennomføres en tilstandsvurdering av alle eiendommer som skal inn i det kommunale eiendomsforetaket med en beregning av hva anskaffelseskostnaden kan ha vært justert for elde. Normalt gjøres dette ved å bruke en sjablong for byggeskost per kvadratmeter redusert for beregnet elde med grunnlag i dagens tilstand på eiendommen. <u>Markedsverdi</u> Dersom det er et eksternt marked for eiendommen vil det normalt være mulig å sette en markedsverdi på eiendommen som kan benyttes som inngangsverdi i eiendomsforetaket. <u>Forsikringsverdi</u> Denne verdien skal reflektere det det vil koste å bygge en tilsvarende ny bygning. Forsikringsverdien er ofte satt sjablongmessig. Den er sjelden anvendbar som grunnlag som inngående balanse i et kommunalt eiendomsforetak.				
Avskrivning av foretakets anleggsmidler	Avskrivningene skal reflektere normal slitasje og elde. Erfaringsmessig er det klokt å dele avskrivningssatsene etter type bygg og bruke samme avskrivningssats for samme type bygg, etter formål. Siden gjenværende levetid uansett er lang anbefales det å samle eiendommene i ulike kategorier og avskrive kategoriene med samme avskrivningssats. Eventuelle unntak behandles særskilt. Avskrivningsreglene for kommunale bygninger fremgår av Forskrift av 15.12.2000 om årsregnskap og årsberetning i kommuner og fylkeskommuner, § 8. Anleggsmidler som har begrenset økonomisk levetid, skal avskrives med like store beløp over anleggsmiddelets levetid. Følgende avskrivningsperioder skal legges til grunn: <table border="0"> <tr> <td>40 år:</td> <td>Boliger, skoler, barnehager, idrettshaller, veier og ledningsnett og lignende</td> </tr> <tr> <td>50 år:</td> <td>Forretningsbygg, lagerbygg,</td> </tr> </table>	40 år:	Boliger, skoler, barnehager, idrettshaller, veier og ledningsnett og lignende	50 år:	Forretningsbygg, lagerbygg,
40 år:	Boliger, skoler, barnehager, idrettshaller, veier og ledningsnett og lignende				
50 år:	Forretningsbygg, lagerbygg,				



KPMG's bidrag til forståelse om kommunale eiendomsforetak

	administrasjonsbygg, sykehjem og andre institusjoner, kulturbygg, brannstasjoner og lignende. Vi foreslår at samme avskrivningsperioder også benyttes for foretak som driver næringsvirksomhet, med indre det foreligger en god begrunnelse for ikke å gjøre det.
Hvordan avskrive manglende vedlikehold?	Ved etablering av eiendomsforetaket vil det manglende vedlikeholdet gjenspeiles i en lavere verdi av eiendommen, og eiendommen vil bli tatt inn i balansen til en lavere verdi. Dersom det manglende vedlikehold avdekkes etter at eiendomsforetaket er etablert vil dette medføre at eiendommen må nedskrives til en lavere verdi som reflekterer verdireduksjonen som følge av det manglende vedlikeholdet. En slik ekstra avskrivning vil påvirke foretakets økonomiske resultat negativt. Effekten av manglende vedlikehold blir derfor synlig. For ordens skyld presiseres at dette i prinsippet ikke får umiddelbare konsekvenser for kommunens økonomi. Eiendomsforetakets økonomi er en del av kommunens økonomi. Men dersom foretaket går med underskudd over lengre tid, blir det veldig synlig at eiendomsmassen forfaller, og hvor stort det akkumulerte vedlikeholdsettersepet er.
Behandling av investeringene i balanseregnskapet.	Det skilles normalt mellom oppgraderinger av eiendommen og vedlikeholdsinvesteringer. Oppgraderinger er arbeider som medfører at eiendommen settes i en bedre stand enn den hadde tidligere. Disse skal føres inn i balansen (aktiveres) og avskrives over eiendommens gjenværende levetid. Eventuelt vurderes det om eiendommen har fått forlenget levetid som følge av oppgraderingen og da reduseres årlig avskrivningskostnad ved at avskrivningstiden forlenges. Slike investeringer vil derfor kunne ha positiv virkning for husleien. Vedlikeholdsinvesteringer er investeringer som gjøres for å bringe eiendommen tilbake til opprinnelig stand. Disse investeringene skal ikke føres inn i balansen, men kostnadsføres i det året de påløper. I den grad det er periodisk vedlikehold kan det gjøres årlige forskuddsvise avsetninger for disse kostnadene som



KPMG's håndbog til kommuner om kommunale eiendomsforetak

	avregnes uten kostnadseffekt når arbeidet utføres.
Hvis man overfører bygg og eiendom til KF-et hvordan verdifastsetter man disse?	
Prinsipper for verdivurdering	For ordinære eiendomsforetak, og "overføringen" gjelder ordinære formålsbygg, bør verdivurderingen baseres på de prinsippene som gjelder for kommunale regnskaper. Dersom foretaket driver næringsvirksomhet, og bygningen utleies til virksomheter hvor det finnes et leiemarked, kan det være aktuelt å vurdere om markedsverdien skal legges til grunn.

3 Regnskapsføring

- **Må KF føre regnskap i hht kommuneloven, eller kan det under visse omstendigheter tillates å føre i hht regnskapsloven? - Hva sier lover og forskrifter?**

Ja, et KF må føre et offisielt regnskap i henhold til Kommuneloven, med mindre det bedriver næringsvirksomhet. Det er imidlertid ingenting i veien for å føre et sideregnskap (et resultatregnskap) i henhold til Regnskapslovens prinsipper. Dette kan være hensiktsmessig når det besluttes å basere eiendomsforetaket på forretningsmessige prinsipper og leietakerne skal betale kostnadsdekkende husleie.

- Avskrivninger av bygg og eiendom praktiseres meget forskjellig
 - Hva må man gjøre?
 - Hva er mest hensiktsmessig for KF-et
 - Hva er mest hensiktsmessig for kommuneøkonomien samlet?

Avskrivninger er kostnader i eiendomsforetaket som ikke medfører noen utbetaling, men som reflekterer verdiforringelsen på grunn av elde på eiendommen. Det er ikke et krav om at foretak skal regnskapsføre avskrivninger. Men dersom det besluttes å føre et regnskap i henhold til regnskapsloven, anbefaler vi:

- Gjenstående levetid for hvert bygg må vurderes, som grunnlag for beregning av de årlige avskrivningene.
- Gjenstående levetid for eiendommene samles etter type bruk av eiendommen, med utgangspunkt i avskrivningsperiodene som er fastsatt i Forskrift av 15.12.2000 om årsregnskap og årsberetning i kommuner og fylkeskommune, og at det gjøres unntak for enkelte eiendommer som er spesielle.
- I regnskapet skilles det mellom to typer kostnader



KPMG's bidrag til forståelse om kommunale eiendomsforetak

- i. **Betalbare kostnader.** Dette er kostnader som betales ut fra en faktura, dvs at motposten til kostnaden er en betaling
- ii. **Ikke betalbare kostnader.** Dette er avsetninger der motposten er en reduksjon av verdien av en eiendel eller økning av en gjeld. Typiske eksempler er avskrivninger som bokføres som en kostnad i regnskapet med reduksjon av verdien driftsmiddelet (eiendommen). Et annet eksempel er avsetning for periodisk vedlikehold, der motposten til resultatføring er oppbygging av en gjeld.

For et KF som skal drives etter bedriftsøkonomiske prinsipper, vil beregning og regnskapsføring av avskrivninger være hensiktsmessig. Dersom det betales husleie som også dekker avskrivninger vil dette være et bidrag til at eiendomsforetaket kan opprettholde eiendomsmassen og slik sett kunne tilby kommunen hensiktsmessige lokaler til enhver tid uten at dette blir ujevn utgiftsbelastning for kommunen. Foretaket får en langsiktig forutsigelighet og kan utarbeide optimale vedlikeholdsprogrammer. Kommunen på sin side unngår jo-jo budsjettering, samtidig som eiendomsmassen opprettholdes på et tilfredsstillende nivå.

- **Mva kompensasjon**

- Er det noe som tilsier at foretaket selv ikke skal beholde mva kompensasjon til drift og investering?
- Hva er lov, og hva er lurt for både kommune og foretak?

Regelverket

I 2004 ble den begrensede kompensasjonsordningen for kommuner og fylkeskommuner utvidet og erstattet med en generell kompensasjonsordning.

Hensikten med ordningen er å motvirke konkurransevridning mellom avgiftsfri offentlig egenregiproduksjon og kommunenes kjøp av tilsvarende avgiftspliktige ytelser fra privat sektor.

Hva kompenserer

Kommuner mv. kan kreve å få tilbakebetalt merverdiavgift ved anskaffelse av tilnærmet alle varer og tjenester som er til bruk i kompensasjonsberettiget virksomhet.

Det gis ikke kompensasjon for anskaffelser hvor det foreligger fradragsrett for inngående avgift etter merverdiavgiftsloven, eller hvor fradragsretten er avskåret. Anskaffelser til bygg, anlegg eller annen fast eiendom for salg eller utleie kan heller ikke kreves kompensert, med mindre anskaffelsen gjelder boliger med helseformål eller sosiale formål, samt fellesanlegg i tilknytning til slike boliger.



KPMG's bidrag til forståelse av kommunale eiendomsforetak

Hvem kan kreve kompensasjon?

Det er bare kommunal virksomhet hvor kommunestyret er øverste myndighet, eller annet styre eller råd etter kommuneloven eller annen særlovgivning, som kan søke om kompensasjon for merverdiavgift. Kommunal foretak regnes som en del av kommunens virksomhet og skal omfattes av kommunens søknad om merverdiavgiftskompensasjon.

Kommunale foretak etter kapittel 11 i kommuneloven er kompensasjonsberettigede på lik linje med kommunen for øvrig. Kommunale foretak anses ikke som egne juridiske subjekter etter kommunelovgivningen, og heller ikke etter kompensasjonsloven. Det er kommunen som skal sende inn oppgaver for kommunale foretak.

Kommunale institusjoner eller foretak som er organisert som aksjeselskap eller andelslag kan ikke søke om kompensasjon.

Fordeling av kompensert merverdiavgift

Det er forutsatt at den enkelte etaten innen kommunen som har foretatt den merverdiavgiftsbelagte anskaffelsen, faktisk skal få tilført kompensasjonen på sitt budsjett.

De kompensasjonsberettigede anskaffelsene skal etter denne forutsetningen regnskapsføres brutto, men hvor den enkelte virksomhet skal føre kompensasjonsbeløpet til inntekt på sitt budsjett og regnskap. Løsningen skal på denne måten sikre at kompensasjonsbeløpene kommer til inntekt på budsjettet og regnskapet til de virksomhetene som faktisk har foretatt anskaffelsene.

Finansiering av kompensasjonsordningen

Kompensasjonsordningen er blant annet finansiert av kommunesektoren ved at det er foretatt et engangstrekk i kommunenes frie inntekter. Den enkelte kommunes bidrag til finansieringen er uavhengig av hva den enkelte kommune mottar i kompensasjon.

Valgmuligheter og anbefalinger

Kommuner mv. får full kompensasjon for merverdiavgift, så lenge anskaffelsen er til bruk kommunens kompensasjonsberettigede virksomhet.

Kommuner som har omfattende merverdiavgiftsbelagte anskaffelser, og følgelig større krav om kompensasjon for merverdiavgift enn sitt trekk i rammetilskuddet, vil tjene på ordningen ved at utbetalt merverdiavgift utover trekket i rammetilskuddet vil innebære en netto inntekt for kommunen.

- a. Om en kommune vil tape eller vinne på momskompensasjonsordningen, er derfor avhengig av hvor mye kommunen kan kreve i kompensasjon, og



KPMG's bidrag til temahefte om kommunale etatsforetak

om kompensasjonskravet overstiger det beregnede trekket i rammetilskuddet.

Regnskapsbestemmelsene er utformet slik at den enkelte etaten innen kommunen som har foretatt den merverdiavgiftsbelagte anskaffelsen faktisk skal få tilført kompensasjonen på sitt budsjett.

Kommunalt foretak er en del av kommunen når kommunestyret har bestemt at foretaket skal organiseres som kommunalt foretak etter kapittel 11 i kommuneloven.

- b. Det betyr at kommunale foretak skal godskrives sin andel av merverdiavgiftskostnaden ved den interne fordelingen av kompensasjonsbeløpet.

Et kommunalt foretaks aktivitet regnes som en del av kommunens virksomhet. Alle leveranser fra det kommunale foretaket til kommune anses som interne leveranser innenfor kommunen. Slik interne leveranser skal ikke avgiftsberegnes og leveransen innebærer ikke noen merverdiavgiftskostnad for kommunen. På den annen side får heller ikke kommune økt sitt kompensasjonskrav.

- c. Dersom leveransen ikke er kompensasjonsberettiget ved anskaffelse eksternt, kan den lønne seg å etablere et kommunalt foretak innenfor kommunen.

Etablertes det et foretak utenfor kommunen, skal foretaket fakturere sine avgiftspliktige leveranser med merverdiavgift til kommunen. Kommunen kan kreve full kompensasjon for de kompensasjonsberettigede merverdiavgiftsbelagte anskaffelser som kommunen har på bakgrunn av inngående fakturaer fra foretaket.

Er det kommunale foretaket registrert i merverdiavgiftsregistret for sin omsetningsvirksomhet kan foretaket kreve fradrag for sine anskaffelser på den ordinære merverdiavgiftsoppgaven.

- d. Er foretaket ikke registrert i merverdiavgiftsregistret, kan foretaket ikke kreve fradrag for merverdiavgift på omsetningsoppgaven. Et foretak etablert utenfor kommunen får heller ikke kompensert sine utgifter til merverdiavgift ved kommunens kompensasjonssøknad.

13.3.2 Ernst & Young – Bidrag til temahefte om kommunale eiendomsforetak



INNSPILL TIL TEMAHEFTE OM KOMMUNALE EIENDOMSFORETAK

I forbindelse med utarbeidelsen av et temahefte om kommunale eiendomsforetak, har vi fått forespørsel om å redegjøre for enkelte konkrete problemstillinger. Dette notatet oppsummerer vår utredning av de angitte problemstillingene.

Skal foretaket avlegge regnskap etter kommunale prinsipper eller i henhold til regnskapslovens regler?

De kommunale eiendomsforetakene er en del av kommunen og skal i utgangspunktet følge det regnskapssystemet som gjelder for kommuner. Foretakene skal imidlertid fastsette særbudsjett og utarbeide særregnskap og årsberetning for virksomheten i henhold til regnskapsforskriften for kommunale foretak¹.

Kommunale foretak som driver næringsvirksomhet, skal etter forskriftens § 19 føre særregnskap etter bedriftsøkonomiske prinsipper i tråd med regnskapsloven². Departementet har i merknadene til forskriften gitt kommentarer om hva som anses som næringsvirksomhet i denne sammenheng. Det må være snakk om en aktivitet av en viss varighet og omfang, som er egnet til å gi overskudd. Når det gjelder kommunale eiendomsforetak, uttaler departementet at utleie til eksterne kunder vil regnes som næringsvirksomhet, mens utleie fra foretak til kommune ikke kan klassifiseres som næringsvirksomhet. Etter departementets oppfatning innebærer det ikke noen reell økonomisk risiko for kommunens om helhet at foretaket leier ut til kommunen. Dersom det kommunale eiendomsforetaket har et visst omfang av eksternt utleie i tillegg til utleie til kommunen, kan det være at det skal anses som næringsvirksomhet. Hvor grensen går, er usikkert. Ut fra uttalelser departementet har gitt i konkrete saker, vil det være en forutsetning at det eksisterer en vesentlig reell økonomisk risiko for kommunen og foretaket. Grensebilfeller kan forelegges departementet for avklaring.

Selv om eiendomsforetaket etter reglene må avlegge regnskap i henhold til kommunelovens regler, er det ikke noe i veien for at foretaket i tillegg kan føre regnskap etter regnskapsloven. Som redegjort nedenfor, behandles verdutvikling og avskrivninger forskjellig etter de to regnskapsmetodene. Et regnskap etter regnskapsloven vil gi verdifull informasjon til den økonomiske oppfølgingen og vurderingen av foretakets drift og effektivitet. Et slikt regnskap gjør det enklere å sammenligne foretaket med private eiendomsselskaper. Et regnskap etter regnskapsloven kan også gi viktig støtte til foretakets økonomiske beslutninger (kjøp og salg, investeringer og vedlikehold, riktige leiepriser mv.).

¹ Forskrift om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak av 24. august 2006 nr. 1033

² Lov av 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap mv.

Hvordan bør verdikutvikling og avskrivninger håndteres i regnskapet til et eiendomsforetak?

Eiendomsvirksomhet er kapitalkrevende. For at regnskapet skal gi et riktig bilde av virksomhetens økonomiske utvikling, er det nødvendig med en riktig håndtering av verdi og avskrivning på eiendomsmassen.

Etter kommunelovens og regnskapsforskriftens regler skal det utarbeides et balanseregnskap og beregnes avskrivninger. Avskrivningene føres i driftsregnskapet og påvirker brutto driftsresultat. Men avskrivningene får ikke effekt på netto driftsresultat, hvor avskrivningene er erstattet av avdrag på lån. Netto driftsresultat har derfor ikke samme bedriftsøkonomiske informasjonsverdi som et resultatregnskap etter regnskapsloven, hvor avskrivningene har effekt på årsresultatet.

Forskrift for årsregnskap og årsberetning for kommuner³ har bestemmelser om hvilke avskrivningssatser som skal legges til grunn. I henhold til forskriftens § 8 skal eiendommene avskrives lineært over henholdsvis 40 år (boliger, skoler, barnehager og idrettshaller) og 50 år (forretningsbygg, lagerbygg, administrasjonsbygg, sykehjem, kulturbygg, brannstasjoner mm). Dersom det er åpenbart at levetiden er lavere enn 40 eller 50 år, kan det legges til grunn en kortere avskrivningsperiode. Dersom den virkelige verdien av eiendommen har falt under bokførte verdien etter reglene foran, og verdifallet ikke er forbigående, skal verdien nedskrives til virkelig verdi.

Avskrivnings- og nedskrivningsregler etter regnskapsloven avviker ikke fundamentalt fra reglene etter kommuneloven med tilhørende regnskapsforskrifter. Men regnskapsloven er mindre spesifikk i hva som er riktig størrelse på avskrivningene. I henhold til regnskapslovens § 5-3 skal anleggsmidler "avskrives etter en fornuftig avskrivningsplan". Det er noe større anledning til å gjøre en konkret vurdering av levetid og verdifall. Som etter kommuneloven skal det gjøres nedskrivninger til virkelig verdi ved verdifall som ikke er forbigående.

Det verdimessige utgangspunktet for balanseføringen etter kommuneloven og regnskapsloven er viktig for en riktig avskrivning og dermed måling av verdifall i regnskapet. Regnskapet har større informasjonsverdi ved beregning av leiepriser og andre økonomiske vurderinger dersom det verdimessige grunnlaget er riktig. Ved etablering av et eiendomsforetak vil det dermed kunne være viktig å få frem de virkelige verdiene av eiendommene. Noen av de kommunale eiendomsforetakene ble etablert med en åpningsbalanse vurdert til virkelig verdi. I merknadene til regnskapsforskriften for kommunale foretak, uttaler imidlertid departementet at overføring fra kommunen til et kommunalt foretak må skje til samme verdi som eiendommene hadde i kommunens regnskap. Dette begrunnes med fraværet av et juridisk skille mellom foretak og eierkommune og at det derfor ikke har skjedd noen transaksjon. Dette gjelder også om foretaket driver næringsvirksomhet og skal føre regnskap etter regnskapsloven. Verken kommuneloven eller regnskapsloven gir mulighet for oppskrivninger, kun avskrivninger og nedskrivninger.

Dersom foretaket fører et frivillig tilleggsgregnskap etter regnskapsloven, står foretaket imidlertid fritt med hensyn til åpningsbalanse og verdifastsettelse. Da kan man etablere en åpningsbalanse basert på virkelig verdi. Eventuelt kan det også være aktuelt å gi informasjon om utvikling i virkelig verdi periodisk.

³ Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) av 15. desember 2000

Det er ikke alltid rett frem å fastsette virkelig verdi i form av markedsverdi på kommunale eiendommer. Dette gjelder spesielt for kommunale formålsbygg hvor alternativ anvendelse kan være begrenset. I det private markedet vil leieinntektene fra kommunen være vesentlig for vurdering av verdien på slike eiendommer. For eiendomsforetaket vil markedsverdien blant annet være et element i vurdering av riktig leie. Dermed oppstår ofte en "høna-og-egget" situasjon. Beregnet gjenanskaffelsesverdi kan være en god metode der informasjon om markedsverdi er vanskelig tilgjengelig. Etter denne metoden vurderes verdien til antatt byggekost i dag redusert med avskrivninger ut fra bygningens alder.

Bør MVA-kompensasjon komme eiendomsforetaket til gode?

Kommunale eiendomsforetak får ikke fradrag for inngående MVA ved så lenge det dreier som om kommunens egen virksomhet. Men kommunen vil ofte ha rett til kompensasjon⁴. Siden kommunale foretak ikke er egne juridiske enheter, men en del av kommunen, inngår foretakets kompensasjonsberettigede anskaffelser i kommunenes kompensasjonsoppgaver. Det vil være et spørsmål om denne kompensasjonen skal tas inn i særregnskapet for foretaket eller i kommunens regnskap. For kommuneøkonomien samlet, vil dette ikke ha noen betydning. Men av hensyn til målingen av foretakets økonomi og for den interne leiefaktureringen, er det sentralt med en konsistent regnskapsmessig behandling. En riktig løsning synes å være at foretaket regnskapsmessig får tilført kompensasjonen. I neste omgang må dette få betydning for den interne faktureringen av foretakets tjenester til øvrige deler av kommunens virksomhet.

Hvordan kan eiendomsforetaket bygge opp egne fonds?

Innenfor det kommunale regnskapssystemet er oppbygging av fonds et egnet virkemiddel for å sikre en forsvarlig økonomisk og finansiell drift av eiendomsvirksomheten over tid. Bruk av fonds kan for eksempel benyttes for å korrigere for manglende avskrivninger i det kommunale regnskapet og å bygge opp kapasitet til å møte fremtidig vedlikehold og reinvesteringer.

Budsjett- og regnskapsforskriften for kommunale foretak gir adgang til å bygge opp midler til avsetning for senere budsjettperioder (jf. § 3). Med mindre en avsetning er pliktig i henhold til regelverk eller avtaler, vil avsetningene være frie fond (disposisjonsfond og investeringsfond). Etter tidligere regler måtte kommunen dekke inn underskudd/merforbruk i kommunekassen ved overføring fra foretaket dersom det gikk med overskudd/mindreforbruk ("strykningsbestemmelsen"). Etter gjeldende forskrifter skal regnskapene for kommunekassen og foretakene gjøres opp hver for seg. Dette er presisert i en uttalelse fra departementet av 17. juni 2009. Foretaket kan dermed bygge opp fond i henhold til sine budsjetter selv om kommunekassen går med underskudd.

Kommunen står dermed relativt fritt til å vedta regler for oppbygging og anvendelse av fond i eiendomsforetaket. Det bør vedtas klare regler i vedtektene og i økonomireglementet for oppbygging og anvendelse av fond, inkludert hvilken myndighet foretaket selv har i denne sammenheng. Klare regler og forutsigbarhet er viktig for å sikre en forsvarlig eiendomsforvaltning.

⁴ Jf. lov av 12. desember 2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv

13.3.3 KS Bedrift – Bidrag til temahefte om kommunale eiendomsforetak



1. Kan KF foreta låneopptak i egenregi?

- Hva sier lover og forskrifter?
- Bør låneopptak alltid foretas via kommunens låneportefølje?
- Fordeler og ulemper med egne låneopptak

Et kommunalt foretak (KF) er en del av kommunen som rettssubjekt, jf. kommuneloven § 61. Et KF må forholde seg til de budsjettvedtak som følger av kommuneloven, og de midler som her gir rammene for driften. De finansielle system i kommunen innebærer at alle midler må bevilges. Dette gjelder også lånemidler. De formål som planlegges dekket ved lån skal være ført opp i årsbudsjettet. Årsbudsjettreglene i kommuneloven §§45-47 setter krav til balanse i budsjettet. Styret i et KF skal påse at foretaket drives i henhold til kommunens økonomiplan og årsbudsjett og de rammer som ligger her. Dersom et kommunalt foretak skal ta opp lån må dette fremgå av vedtektene, og låneopptaket må godkjennes av kommunestyret.

Et kommunalt foretak må føre eget budsjett og særregnskap, og etter kommunelovens § 75 kan departementet i forskrift pålegge enkeltforetak eller typer av foretak plikt til å føre regnskap etter regnskapsloven, i tillegg til, eller i stedet for etter kommunale prinsipper. Det er også gitt forskrift (24.8.2006 nr. 1033) om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak. Etter forskriften skal styret for foretaket fastsette foretakets særbudsjett for året i henhold til kommunestyrets eller fylkestingets vedtak om årsbudsjett. I merknadene til forskriften § 2 heter det: "Kommuneloven legger til rette for at kommunestyret eller fylkestinget kan drive ramkestyring av foretak. I foretakets investeringsrammer må det som et minimum skilles mellom sum investering og sum finansiering, herav lån. Tiltak som foretaket skal utføre og som skal lånefinansieres, må i tråd med § 50 føres opp i kommunestyrets eller fylkestingets vedtak for foretakets investeringsbudsjett, og kommunestyret eller fylkestinget må vedta at det skal tas opp lån. Kommunestyret og fylkestinget står i alle tilfeller fritt til å legge større begrensninger på foretaket ved å vedta et mer detaljert årsbudsjett."

For foretak som driver næringsvirksomhet* er det i forskriften satt enkelte særregler for regnskapet. Det skal da føres eget regnskap etter bedriftsøkonomiske prinsipper, og det skal føres resultatregnskap, balanse m.m. og utarbeides årsberetning i tråd med lov 17. juli 1998

nr. 56 om årsregnskap (regnskapsloven). Det skal også utarbeides note med oversikt over foretakets investeringer i regnskapsåret og hvordan disse er finansiert.

Kommunelovens § 50 regulerer hvilke formål kommunene kan lånefinansiere. Begrunnelsen for å begrense låneadgangen er at kommunen ikke skal redusere formuen ved å oppta lån som ikke gir formuesøkning, for eksempel ved å ta opp lån til løpende drift. Adgangen til å ta opp lån vil ikke være større for et kommunalt foretak enn det som er tillatt etter kommuneloven § 50. Det kan eksempelvis ikke tas opp lån til kapitalformål, for eksempel finansiering av aksjekapital i underliggende selskaper.

Etter § 50 kan det tas opp lån til følgende formål:

- For å finansiere investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk.
- For å konvertere eldre lånegjeld.
- Sikre full forsikringsteknisk dekning i pensjonsordning for egne ansatte når kommunen eller fylkeskommunen vil flytte pensjonsordningen fra egen pensjonskasse til et forsikringsselskap. Adgangen til låneopptak gjelder bare dersom underdekningen er oppstått før 1. januar 1998, og lånet må anses påkrevd.
- Sikre den forsikringstekniske dekning i pensjonsordning forvaltet av et forsikringsselskap, når dette er påkrevd for å bli part i avtalen om overføring av opptjente pensjonsrettigheter, fastsatt i medhold av lov om Statens pensjonskasse av 28. juli 1949 nr. 26 § 46. Adgangen til låneopptak gjelder bare dersom lånet må anses påkrevd.
- Likviditetslån eller inngå avtale om likviditetstrekkrettighet.

Etter kommunelovens § 50 nr. 7 skal kommuners og fylkeskommuners lånegjeld avdras på en bestemt måte.

Siden et KF er en del av kommunen som rettssubjekt, og derved ikke kan gå konkurs, nyter foretaket samme kredittverdighet som kommunen selv. Derfor vil man ved låneopptak kunne oppnå samme fordel som om lånet tas opp via kommunens egen låneportefølje.

* Begrepet "næringsvirksomhet" er drøftet i forarbeidene til loven, jf. Ot.prp. nr. 53 (1997-1998) og i merknader til forskriften, men har ingen presis avgrensning. I merknadene til forskriften heter det: "Når virksomheten utøves i et marked og formålet er å tilføre eieren en økonomisk gevinst ved drift av virksomheten, må en regne dette som næringsvirksomhet. ...

Utleie av kommunale bygg til eksterne kunder vil regnes som næringsvirksomhet, mens utleie fra foretak til kommune ikke vil innebære noen reell økonomisk risiko for kommunen som helhet og vil ikke kunne klassifiseres som næringsvirksomhet. I tvilstilfeller bør spørsmålet om hvorvidt et foretak driver næringsvirksomhet, forelegges departementet."

13.4

Kommunal- og regionaldepartementet:

«Strykingsregelen for kommunale foretak – presisering»



**DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT**

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Statens hus

7468 TRONDHEIM

Deres ref

Vår ref
08/1781-5 BED

Dato
17 JUN 2009

Strykingsreglene for kommunale foretak - presisering

Vi viser til Kommunal- og regionaldepartementets uttalelse av 30.1.2003 til Fylkesmannen i Møre og Romsdal (sak 02/6483). Uttalelsen er referert i departementets tolkningsrundskriv H-15/03, se www.regjeringen.no/krd.

Uttalelsen gjaldt et spørsmål om et kommunalt foretak kan sette av midler på fond når foretaket går med overskudd i samme år som kommunen går med underskudd. Departementet uttalte i brev av 30.1.2003 at et regnskapsmessig mindreforbruk og frie fond i et kommunalt foretak omfattes av strykingsreglene i forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner (regnskapsforskriften) § 9, på tilsvarende måte som kommunens øvrige frie midler. Denne forståelsen innebærer at et merforbruk hos kommunen pålegges redusert innenfor samme regnskapsår ved hjelp av et mindreforbruk hos foretaket.

Vi vil gjøre oppmerksom på at reglene for forholdet mellom økonomien i kommunale foretak og økonomien i "kommunekassa" er endret i henhold til forskrift av 24.8.2006 nr. 1033 om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak ("foretaksforskriften"), jf. også gjeldende forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner § 7 (budsjettforskriften). Dette innebærer at departementets uttalelse av 30.1.2003 i sak 02/6483 ikke lenger gjelder.

I høringsutkastet til gjeldende foretaksforskrift skisserte departementet to alternativer for håndtering av det økonomiske forholdet mellom foretaket og kommunen. Det første alternativet (A) innebar i hovedsak at daværende fortolkning ble lagt til grunn, hvor

Postadresse:
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Kontoradresse:
Akersg. 59

Telefon *
22 24 90 90 /
Org. nr.:
972 417 858

Kommunalavdelingen
Telefaks:

Saksbehandler:
Bent Devik
22 24 72 27

hensynet til kommunen som konsern ble sterkere vektlagt enn foretakets frihet. Det andre alternativet (B) innebar at kommuneregnskapet og foretakets særregnskap i større grad skulle holdes atskilt. Gjeldende forskrift er basert på dette andre alternativet, etter at høringsuttalelsene talte klart i retning av dette. Det er således et premiss for gjeldende forskrifter at et merforbruk hos kommunen ikke pålegges redusert ved hjelp av et mindreforbruk hos foretaket, jf. omtalen av alternativ B i høringsdokumentene. Høringsdokumentene er tilgjengelige på www.regjeringen.no/krd.

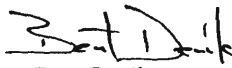
Avslutningen av foretakets særregnskap skal følge regnskapsforskriften § 9, jf. foretaksforskriften § 14. Etter vår vurdering må reglene i lys av høringsdokumentene forstås slik at henholdsvis kommunekassen og foretaket skal gjøre opp hver sine regnskaper uavhengige av hverandre. Vi viser også til at et merforbruk i kommunekassa ikke er oppført som grunn til å foreta strykninger av disponeringen av et positivt netto driftsresultat i foretakets særregnskap. Strykninger i foretakets regnskap skal etter vår vurdering kun skje dersom (foretakets) driftsregnskap ved regnskapsavslutningen viser seg å gi et regnskapsmessig merforbruk.

Det er for øvrig ikke gitt regler som pålegger foretaket å overføre midler til kommunen. Bruk av midler fra et kommunalt foretak til finansiering i kommunens årsbudsjett/-regnskap vil derfor måtte følge av vedtak om at det skal overføres midler fra foretaket til kommunekassa.

Dersom et kommunalt foretak får et regnskapsmessig merforbruk i særregnskapet som foretaket selv ikke klarer å dekke inn i det året særregnskapet blir lagt fram, vil imidlertid kommunen være pålagt å foreta bevilgninger til dekning av merforbruket i foretakets særregnskap, jf. budsjettforskriften § 7.

Med hilsen


Thor Bernstrøm e.f.
avdelingsdirektør


Bent Devik
seniorrådgiver

Kopi til:

Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring
Norges Kommunerevisorforbund

13.5

Kommunal- og regionaldepartementet:
«Om avsetning til og bruk av disposisjonsfond»



Norges Kommunerevisorforbund
Postboks 1417 Vika

0115 OSLO

Deres ref

Vår ref
09/250-2 BED

Dato 07 APR 2010

Om avsetning til og bruk av disposisjonsfond

Vi viser til brev av 15. januar 2009 om avsetning til og bruk av disposisjonsfond. Vi beklager at vi ikke har besvart henvendelsen tidligere.

1. Delegasjonsadgang

I saken reises det for det første spørsmål om i hvilken grad administrasjonssjefen eller et underordnet organ selv kan vedta å avsette til og bruke av disposisjonsfond. Heretter omtaler vi administrasjonssjefen og underordnet organ samlet som underordnet organ.

Vår forståelse er at kommunestyret kan gi underordnet organ delegert myndighet til å avsette til og bruke av disposisjonsfond, utover de beløp for avsetning til og bruk av disposisjonsfond som kommunestyret selv har vedtatt i årsbudsjettet. Vi viser til at regelverket er ment å legge til rette for mål- og rammestyring, og adgang for kommunestyret til å delegerer fullmakter i budsjettsaker. Det ligger heller ikke krav i regelverket om at kommunestyret selv i tilknytning til den enkelte bevilgning skal vedta all avsetning til eller bruk av disposisjonsfond med konkrete beløp.

Med utgangspunkt i at kommunestyret er kommunens øverste organ også i budsjettsaker, vil all avsetning til og bruk av disposisjonsfond måtte være forankret i kommunestyret. Underordnet organ kan således ikke foreta avsetninger til eller bruk av disposisjonsfond utover det som kommunestyret selv har bestemt, uten at fullmakt til dette er gitt av kommunestyret.

Postadresse:
Postboks 5112 Dep
0032 OSLO

Kontoradresse:
Akseveg, 59

Telefon *
22 24 90 90 /
Org. nr.:
972 417 838

Kommunalevdlingen
Telefax:

Saksbehandler:
Bent Devik
22 24 72 27

Kommunestyret har imidlertid ikke adgang til å delegere budsjettmyndighet. Budsjettskjema 1A viser hvor mye kommunen disponerer av frie midler, og kommunestyrets samlede anvendelse av disse midlene, herunder midler til fordeling drift (sum bevilgninger). Vi anser avsetninger til og bruk av disposisjonsfond i budsjettskjema 1A å være omfattet av selve budsjettmyndigheten. En slik forståelse innebærer at underordnet organ ikke kan få delegert myndighet til disponere/dekke mer-/mindreinntekter eller mer-/mindreutgifter i skjema 1A ved å avsette til eller bruke av disposisjonsfond utover de beløp for avsetning til og bruk av disposisjonsfond som kommunestyret selv har vedtatt i skjema 1A. Delegasjonsadgangen vil således være begrenset til avsetninger til og bruk av disposisjonsfond innenfor de enkelte bevilgningene i skjema 1B.

2. Bevilgningsbegrepene

I saken reises det nærmere spørsmål om kriteriene for at underordnet organ kan avsette til eller bruke av disposisjonsfond.

Kommunestyret kan gi sine bevilgninger som bruttobevilgninger eller som nettobevilgninger. Vår vurdering er at bevilgningens form vil ha betydning for om et underordnet organ kan anses å ha delegert myndighet til å avsette til eller bruke av disposisjonsfond. Den nærmere rekkevidden av et underordnet organs fullmakter vil bero på delegasjonene som er gitt i det enkelte tilfelle. Vi antar imidlertid at fullmakt til å avsette til eller bruke av disposisjonsfond som regel vil følge av en nettobevilgning (jf. punkt 2.2), supplert med et økonomireglement eller lignende, der kommunestyret har klargjort rekkevidden av underordnet organs fullmakter til å fordele/disponere kommunestyrets bevilgninger. Bruttobevilgninger vil etter vår vurdering normalt ikke anses å innebære fullmakter for underordnet organ til å avsette til eller bruke av disposisjonsfond (jf. punkt 2.1).

Etter budsjettforskriftens definisjoner i § 2 betyr bevilgning den økonomiske ramme til *disponering* i budsjettåret som kommunestyret selv har gitt underordnet organ (jf. *disponeringsfullmakt*). Dersom kommunestyret har tildelt fordelingsfullmakt til underordnet organ, jf. også § 4 tredje ledd, vil en bevilgning etter vår forståelse være den økonomiske rammen til *fordeling* som er gitt underordnet organ.

2.1 Bruttobevilgninger

En bruttobevilgning gir etter forskriftens definisjon en øvre ramme for utgifter/utbetalinger/avsetninger til et formål, uavhengig av de inntekter mv. som er direkte henførbare til formålet. Det følger av forskriften at merinntekter knyttet til bevilgningens formål ikke kan disponeres (evt. fordeles), uten at kommunestyret har endret bruttobevilgningens størrelse.

Ut fra dette er vår vurdering at underordnet organ heller ikke kan finansiere utgifter utover bruttobevilgningens størrelse ved bruk av midler som er avsatt på disposisjonsfond i tidligere år. Bruk av avsatte midler til å finansiere utgifter utover det som er angitt ved kommunestyrets bruttobevilgning forutsetter således en ny bevilgning fra kommunestyret. Uten en endring i årsbudsjettet, vil mindreinntekter eller merutgifter (overskridelser) innenfor et bruttobudsjettert område måtte inngå i årets regnskapsmessige mer-/mindreforbruk.

Så lenge bruk av tidligere års avsetninger ikke er tillatt innenfor en bruttobevilgning, synes det på den annen side ikke hensiktsmessig å legge til grunn at en bruttobevilgning innebærer en fullmakt for underordnet organ til å disponere (evt. fordele) deler av bevilgningen til avsetninger til disposisjonsfond. Dette betyr at merinntekter eller mindreutgifter (besparelser) på et bruttobudsjettert område vil inngå i årets regnskapsmessige mer-/mindreforbruk.

2.2 Nettobevilgninger

En nettobevilgning setter en øvre ramme for utgifter/utbetalinger/avsetninger til et formål, etter fratrekk for tilhørende inntekter og innbetalinger.

Forskriften åpner for delegasjon av fullmakter, og stiller ikke krav om at kommunestyret selv skal angi nærmere bestemt hvor stor del av en nettobevilgning som skal avsettes til disposisjonsfond. Det kan også pekes på at formålet med å gi en nettobevilgning gjerne ikke vil være å detaljregulere aktiviteten på et område, men vil for eksempel kunne være å åpne for at enheter kan disponere besparelser og får ansvar for å dekke overskridelser. Dette tilsier etter vår vurdering at en ren nettobevilgning vil kunne forstås som en fullmakt for underordnet organ til å disponere (evt. fordele) bevilgningen til avsetninger til disposisjonsfond, uten at en slik avsetning er vedtatt og beløpsmessig fastsatt av kommunestyret selv i årsbudsjettet.

Dette betyr at merinntekter eller mindreutgifter (besparelser) innenfor et nettobudsjettert rammeområde vil kunne avsettes til disposisjonsfond uten at slik avsetning er vedtatt og beløpsmessig fastsatt av kommunestyret selv i årsbudsjettet. Slike avsetninger vil komme som et tillegg til de avsetningene som er vedtatt av kommunestyret selv (jf. punkt 3).

Vi forstår en nettobevilgning som en beløpsmessig begrensning av hvor mye midler, utover de inntekter som er direkte henførbare til bevilgningens formål, som kan disponeres (evt. fordeles) til formålet i budsjettåret. Herunder innebærer dette ingen fast beløpsmessig begrensning på hvor mye midler som totalt sett (brutto) kan disponeres (evt. fordeles) til et formål i budsjettåret. Det følger av budsjettforskriftens definisjon at merinntekter knyttet til formålet kan disponeres (evt. fordeles) uten at kommunestyret har endret bevilgningens størrelse.

Vi legger her til grunn at en nettobevilgning også omfatter fratrekk for bruk av avsetninger, jf. departementets brev av 10.10.2005 til Sandefjord kommune. En slik forståelse innebærer at ubrukte midler (besparelser) fra tidligere år som er avsatt til disposisjonsfond, kan disponeres (evt. fordeles) av underordnet organ på linje med andre merinntekter uten at kommunestyret har endret nettobevilgningens størrelse. Vår vurdering er således at en nettobevilgning vil kunne forstås som en fullmakt for underordnet organ til å bruke av midler avsatt på disposisjonsfond (tidligere års besparelser), uten at en slik bruk er vedtatt og beløpsmessig fastsatt av kommunestyret selv i årsbudsjettet.

Dette betyr at mindreinntekter eller merutgifter (overskridelser) innenfor en nettobevilgning kan salderes av underordnet organ selv med bruk av disposisjonsfond. Slik bruk vil komme som et tillegg til bruk av disposisjonsfond som er vedtatt av kommunestyret selv (jf. punkt 3).

Vi legger til grunn at premisser i kommunestyrets budsjettvedtak, eller vedtak i form av et reglement eller lignende, i alle tilfelle vil legge begrensninger på underordnede organers delegerte fullmakt til å foreta avsetninger til eller bruke av disposisjonsfond innenfor en nettobevilgning. Med hjemmel i en fordelingsfullmakt kan underordnet organ også legge ytterligere begrensninger på disponeringsfullmakten. Den nærmere rekkevidden av et underordnet organs fullmakter må ses i lys av delegasjonene i det enkelte tilfelle.

3. Årsbudsjettets bindende virkning

I saken reises det videre spørsmål om i hvilken grad budsjettert avsetning til og bruk av disposisjonsfond skal regnskapsføres i samsvar med budsjettet slik det er vedtatt av kommunestyret.

Vår vurdering er at både avsetning til og bruk av disposisjonsfond må regnskapsføres i tråd med kommunestyrets budsjettvedtak, jf. kommuneloven §§ 46 nr. 1 og 47 nr. 1. Strykningsreglene i regnskapsforskriften § 9 angir likevel krav om at avsetninger skal reduseres dersom dette må til for å redusere årets merforbruk. Det er ikke gitt andre regler i lov eller forskrift som gir særskilt hjemmel til å fravike kommunestyrets vedtak om avsetninger til og bruk av disposisjonsfond.

Som en følge av at underordnet organ kan ha fått delegert myndighet til å foreta avsetninger til og bruk av disposisjonsfond knyttet til bevilgningene i skjema 1B, må det legges til grunn at avsetninger til og bruk av disposisjonsfond i regnskapet både vil omfatte avsetninger og bruk fastsatt av kommunestyret selv, og avsetninger og bruk som er foretatt av underordnet organ i tråd med delegert fullmakt. Strykningsreglene gjelder også for avsetninger foretatt av underordnet organ.

Som nevnt i punkt 1 mener vi at kommunestyret bare har anledning til å delegere fullmakter til å foreta avsetninger til og bruk av disposisjonsfond innenfor de enkelte bevilgningene i skjema 1B. Det følger av dette at avsetninger til og bruk av disposisjonsfond som er ført opp i budsjettskjema 1A skal regnskapsføres i tråd med kommunestyrets vedtak. Mer-/mindreinntekter og mer-/mindreutgifter i skjema 1A vil således måtte inngå i årets regnskapsmessige mer-/mindreforbruk, så fremt kommunestyret ikke har foretatt en budsjettendring før budsjettårets utgang.

I denne sammenhengen viser vi til departementets brev av 11.12.2006 til Indre Helgeland kommunerevisjon, hvor det følger at avsetning av et samlet forventet mindreforbruk til disposisjonsfond må angis med beløp i et regulert årsbudsjett, og at endelig regnskapsmessig mindreforbruk disponeres av kommunestyret i forbindelse med behandlingen av årsregnskapet, jf. kommuneloven § 48 nr. 4.

Dersom kommunestyret skulle ha valgt å spesifisere konkrete beløp for avsetninger til eller bruk av disposisjonsfond innenfor den enkelte bevilgning i skjema 1B, legger vi til grunn som utgangspunkt at det normalt vil være naturlig å forstå dette som kommunestyrets budsjettvedtak, som altså vil være bindende for underordnede organer. Vi viser i denne sammenheng til departementets brev av 1.9.2006 til Vest-Agder fylkesrevisjon, hvor departementets vurdering var at det er nærliggende å oppfatte et vedtak i fylkestinget om en videre fordeling av rammebevilgningene som en del av fylkeskommunens årsbudsjett. Avsetninger til og bruk av disposisjonsfond innenfor den enkelte bevilgning i skjema 1B vil således måtte regnskapsføres i tråd med kommunestyrets vedtatte beløp. Mer-/mindreinntekter og mer-/mindreutgifter knyttet til enkelte bevilgninger i skjema 1B vil dermed også måtte inngå i årets regnskapsmessige mer-/mindreforbruk, så fremt kommunestyret ikke har foretatt en budsjettendring før budsjettårets utgang.

Kommunestyret er ikke pålagt å spesifisere eventuelle avsetninger til eller bruk av disposisjonsfond innenfor de enkelte bevilgningene i skjema 1 B. Kommunestyret kan alternativt gi nærmere fullmakter for avsetninger til og bruk av disposisjonsfond innenfor bevilgningene i et økonomireglement eller lignende. Som NKRF peker på har dette betydning for forståelsen av innholdet i bunnlinjen i kommuneregnskapet (regnskapsmessig mer-/mindreforbruk), siden besparelser eller overskridelser innenfor enkelte bevilgninger vil kunne være disponert eller dekket av underordnet organ innenfor bevilgningen med hjemmel i en delegert fullmakt. Det vil således kunne hende at besparelser eller overskridelser innenfor enkelte tjenesteområder/bevilgninger ikke inngår i kommunens samlede mer- eller mindreforbruk. Vi kan ikke se at en slik praksis er regelstridig.

4. Andre spørsmål

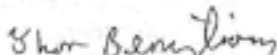
Innenfor de bevilgningene som er gitt i årsbudsjettet kan kommunestyret tildele underordnet organ myndighet (fordelingsfullmakt) til å foreta en videre fordeling av de bevilgninger som er ført opp i årsbudsjettet (skjema 1B). Slike fordelinger er ikke å anse som en del av årsbudsjettet, og skal ikke framstilles i årsbudsjettdokumentet.

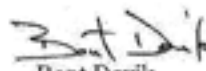
Budsjettforskriften § 6 stiller krav til *årsbudsjettets* innhold og inndeling, og angir ikke uttrykkelige krav til hvordan fordelinger av kommunestyrets bevilgninger skal fremstilles. Herunder kan vi ikke se at det vil være krav om at videre fordelinger av bevilgningene i skjema 1B skal angis med avsetninger til eller bruk av disposisjonsfond. Som nevnt over er vår forståelse at slike spesifiseringskrav heller ikke gjelder for kommunestyrets bevilgninger i skjema 1B.

Etter vår vurdering er det ingen klar tidsfrist i regelverket for å kunne endre en fordeling av bevilgningene som er gjort med hjemmel i en fordelingsfullmakt. Det kan likevel være grunner til at slike endringer bør foretas før utgangen av budsjettåret. Fordelinger av bevilgninger kan på samme måte som bevilgningene selv kan anses som en plan for kommunens midler i budsjettåret.

Disponering av en bevilgning i henhold til en disponeringsfullmakt, i form av en avsetning av besparelser til disposisjonsfond eller bruk av disposisjonsfond til å dekke en overskridelse, vil etter vår vurdering kunne foretas i forbindelse med regnskapsavslutningen. Vi viser til at regelverket ikke setter en tidsfrist for slike disposisjoner, men at det derimot er naturlig at det skal være adgang til dette sett i lys av at regelverket åpner for utstrakt delegasjon og mål/rammestyring.

Med hilsen


Thor Bernstrøm e.f.
avdelingsdirektør


Bent Devik
seniorrådgiver

Kopi til:
Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring
Forening for god kommunal regnskapsskikk (GKRS)
Fylkesmennene



Utarbeidet av de etablerte kommunale eiendomsforetakene i Norge med råd fra eksterne fagmiljøer og med midler fra Statens Bygningstekniske etat ved KoBE (Kompetanse for Bedre Eiendomsforvaltning).

Temaheftet «Kommunal eiendomsforvaltning – hva må til for å lykkes med kommunale eiendomsforetak?» kan du laste ned digitalt her

<http://kobe.be.no/index.php/publikasjoner.html>

eller du kan bestille flere eksemplarer av det trykte temaheftet ved å sende en e-post til

eiendom@kongsberg.kommune.no

Ønsker du eksemplarer av kortversjonen, sender du e-post til

eiendom@kongsberg.kommune.no

